

L'ORGANISATION CONSULAIRE SUISSE

Son adaptation à la protection
des intérêts économiques de la Suisse à l'étranger

Thèse présentée à la Faculté de droit,
Section des sciences commerciales et économiques,
de l'Université de Neuchâtel pour obtenir le grade de
docteur ès sciences commerciales
et économiques

par

Georges A. Criblez

Secrétaire au Département
politique fédéral

1932

IMPRIMERIE OTTO WALTER S. A., OLTEN

L'organisation consulaire suisse

**Son adaptation à la protection des intérêts économiques
de la Suisse à l'étranger**

La Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, Section des sciences commerciales et économiques, sur le rapport de M. le Professeur P. E. Bonjour, autorise la publication de la présente thèse de M. Criblez : « L'organisation consulaire suisse — Son adaptation à la protection des intérêts économiques de la Suisse à l'étranger. »

La Faculté ne donne ni approbation, ni improbation aux opinions émises, ces opinions devant être considérées comme propres à l'auteur.

Neuchâtel, le 17 octobre 1931.

Le Doyen de la Faculté de droit:

Béguelin.



L'ORGANISATION CONSULAIRE SUISSE

Son adaptation à la protection
des intérêts économiques de la Suisse à l'étranger

Thèse présentée à la Faculté de droit,
Section des sciences commerciales et économiques,
de l'Université de Neuchâtel pour obtenir le grade de
docteur ès sciences commerciales
et économiques

par

Georges A. Criblez

Secrétaire au Département
politique fédéral

1932

IMPRIMERIE OTTO WALTER S. A., OLTEN

*27903

L'auteur se fait un devoir d'exprimer ici sa vive gratitude à Messieurs les Professeurs de la Section des sciences commerciales de l'Université de Neuchâtel pour toute la bienveillance qu'ils lui ont témoignée en cours d'études, en particulier à Monsieur P. E. Bonjour, Directeur de la Section, dont les encouragements et les conseils lui ont été des plus précieux.

De tous les ressorts qui mettent en mouvement la machine de l'Etat, les intérêts matériels sont devenus les plus puissants et ce sont eux également qui déterminent les rapports des nations entre elles.
(Jules Cambon).

INTRODUCTION

De tous temps, les consuls ont été chargés de défendre des intérêts commerciaux. Ce fut et c'est encore une de leurs tâches principales.

M. Gentet, dans son « Cours de droit diplomatique », définit les consuls comme il suit : « Les consuls sont des agents officiels permanents qu'un Etat établit à l'étranger pour protéger ses nationaux, ses intérêts commerciaux, économiques et sociaux. »

M. Pradier-Fodéré, dans son « Traité de droit international public européen et américain », est plus catégorique encore. Il dit : « On a la coutume de considérer les attributions du consul sous trois points de vue différents : ce sont, dit-on, les attributions politiques, administratives et judiciaires. Cette division tripartite n'est absolument pas exacte, car les consuls, comme tels, n'ont pas, à proprement parler, d'attributions politiques. Ce qui est plus vrai, c'est que dans l'exercice de leurs fonctions consulaires ils se trouvent parfois en présence de certains points où les intérêts politiques de leur pays sont engagés. La division des attributions des consuls en politiques, administratives et judiciaires a, de plus, le tort grave de passer sous silence ce qui constitue essentiellement le caractère normal et la destination principale des consuls, c'est-à-dire leur rôle d'agents commerciaux de leur gouvernement, de protecteurs du commerce et de la navigation de leurs nationaux dans la circonscription de leur arrondissement consulaire. »

M. Camille Jordan, dans la Revue de droit international et de législation comparée (vol. XXVIII), donne des consuls la définition suivante : « Les consuls sont des fonctionnaires publics nommés par leur gouvernement dans un pays étranger pour protéger les intérêts

privés, le commerce et la navigation de leurs nationaux, veiller à l'observation des traités et conventions reconnus par le gouvernement du pays où ils exercent leur activité. »

Plus près de nous, le Baron Alphonse de Heyking, ancien consul général de Russie, dans un cours professé à l'Université de Genève, en 1927, met au premier plan les attributions économiques des consuls en écrivant : « Dans l'activité consulaire, le maintien des intérêts commerciaux et industriels nationaux demande une attention toute particulière. » Il mentionne ensuite seulement les fonctions notariales, les devoirs juridiques et les attributions administratives des consuls.

Non moins récemment, M. Jacques Donnadiou, dans son remarquable ouvrage intitulé « Les Consuls de France », insiste également sur l'importance du rôle économique des consuls. Il dit, entre autres : « Les consuls ont pour tâche essentielle de guider leurs nationaux vers la conquête des débouchés. Ils doivent s'efforcer d'ouvrir au commerce des voies nouvelles, de les développer et de les utiliser au mieux des intérêts de leur pays. »

Et plus loin, comme conclusion aux passages où il fait ressortir l'étroite connexion des faits politiques et économiques, M. Donnadiou ajoute : « Sans doute, les consuls ne font pas directement de politique économique (laquelle ressortit aux missions diplomatiques, Réd.), en ce sens qu'ils ne sont pas appelés à rédiger et signer les traités de commerce, mais on ne saurait oublier que leur action prépare ces traités, qu'ils doivent veiller à leur exécution et que, dans leur tâche essentielle, qui est la protection du négoce, ils président aux relations qui influent le plus grandement sur les intérêts nationaux d'un pays. A ce titre, les consuls doivent être considérés comme les auxiliaires précieux de toute diplomatie. »

La compétence des consuls en matière économique n'est pas seulement reconnue par les auteurs, elle est établie de jure par diverses conventions consulaires récentes, où figurent des dispositions telles que les suivantes :

« Les consuls ont qualité pour défendre les droits et intérêts des ressortissants de leur pays et, notamment, pour protéger et développer leur commerce et leur navigation. » (Convention consulaire entre l'Allemagne et l'Estonie, du 13 mars 1925, art. XV, alinéa premier.)

« Les fonctionnaires consulaires ont le droit de protéger les ressortissants de l'Etat qui les a nommés et de défendre, dans la mesure

du droit et des usages internationaux, aussi bien que dans les limites de leurs compétences, tous leurs droits et leurs intérêts, et de pourvoir au développement des relations économiques entre les deux Etats... etc. » (Convention consulaire entre le Royaume d'Italie et la République Tchécoslovaque, du 1er mars 1924, art. 11.)

Ces quelques citations nous paraissent faire ressortir suffisamment l'importance du rôle des consuls dans le domaine économique en général, commercial en particulier.

* * *

Personne ne tente plus actuellement de nier l'utilité des consulats dans les relations économiques internationales, tout spécialement dans les relations commerciales. Tout au plus discute-t-on encore au sujet de l'étendue des attributions des consuls en matière économique et de la forme que doit revêtir leur intervention dans certains cas particuliers.

Nous verrons, dans le cours de cet ouvrage, que les sollicitations dont furent l'objet les autorités fédérales jusqu'en 1918, en vue d'une réorganisation plus ou moins étendue de notre représentation consulaire, avaient toutes pour but de mettre nos consulats en mesure de seconder efficacement nos exportateurs et de protéger notre commerce. Mentionnons seulement les motions Geigy (1883), Comtesse (1886), Rossel (1904) et Bühler (1917). Et pourtant, jusqu'à la guerre mondiale, les problèmes économiques, tout au moins en ce qui concerne la Suisse, étaient loin d'avoir atteint la gravité que nous leur connaissons actuellement. La lutte pour la conquête de nouveaux débouchés existait, certes, bien avant la guerre, mais combien moins âpre, et combien moins nécessaire qu'à présent. C'est dire que si nos consulats apparaissaient déjà alors comme des organes capables, moyennant une réorganisation appropriée, de favoriser notre commerce extérieur, leur rôle ne pouvait manquer d'être considéré comme essentiel, après le retour de la paix, pour assurer la reprise et surtout le développement de nos relations commerciales avec l'étranger.

Pour apprécier à leur juste valeur les services que nos consulats sont ou seront en mesure de rendre à notre économie nationale, il suffit de prendre en considération l'importance extraordinaire que revêt pour la prospérité de la Suisse son commerce extérieur, en particulier son commerce d'exportation.

Un spécialiste de notre économie nationale, le professeur Werner Bleuler, a écrit fort judicieusement ¹ : « Es gehört zu den wichtigsten Eigentümlichkeiten der Volkswirtschaft der Schweiz, dass sie in ganz besonders starkem Masse in die Weltwirtschaft verflochten ist, und es gibt nur ganz wenige Länder, die so sehr wie die Schweiz auf einen intensiven Güteraustausch mit dem Auslande angewiesen sind und deren Wirtschaftsleben so stark wie das schweizerische durch die Handelsbeziehungen mit dem Auslande beeinflusst wird. Beim Studium der schweizerischen Volkswirtschaft spielt daher die Untersuchung der Aussenhandelsbeziehungen und der Aussenhandelspolitik eine hervorragende Rolle. »

Effectivement, nos principales industries n'ont atteint leur développement remarquable que grâce à l'exportation. Les quatre cinquièmes, voire les neuf dixièmes et plus de leur production prennent le chemin de l'étranger. Que seraient l'horlogerie, la soierie, la broderie, la bonneterie, l'industrie des machines, l'industrie chimique et celle du lait condensé, pour ne citer que cette industrie alimentaire, si leurs produits ne pouvaient être écoulés que sur le marché intérieur ? Nous faisons grâce au lecteur de statistiques, mêmes éloquentes ; nous nous permettons seulement de lui rappeler que le tiers de la population suisse vit presque exclusivement des ressources tirées de notre commerce extérieur et qu'un autre tiers doit à celui-ci un sérieux appoint de bien-être. Il n'est pas jusqu'aux finances de la Confédération qui ne soient tributaires de nos exportations, puisque la valeur des produits importés en Suisse en dépend dans une large mesure et, par suite, le montant des recettes douanières. Les Autorités fédérales se devaient donc de ne rien négliger pour assurer la meilleure protection possible à notre commerce extérieur et pour faciliter la tâche à nos exportateurs.

Il est entendu que la Suisse est neutre au point de vue politique et militaire. Mais cette neutralité n'implique pas pour elle une neutralité absolue sur le terrain économique ² ni surtout l'obligation de renoncer à entrer en concurrence avec les autres pays dans le domaine commercial. Cette renonciation équivaldrait pour elle à un suicide,

¹ Dr W. Bleuler, professeur à l'Université de Zurich († 1928), dans « Studien über Aussenhandel und Handelspolitik der Schweiz ».

² Aux termes de l'article XVI du Pacte de la Société des Nations et de la Déclaration de Londres du 13 février 1920, la Suisse a le devoir de participer aux mesures commerciales et financières demandées par la Société des Nations contre un Etat en rupture du Pacte.

car, pour vivre, elle doit non seulement maintenir son chiffre d'affaires sur les anciens marchés, mais encore conquérir de nouveaux débouchés. A cet effet, elle est obligée de se livrer à une propagande économique intense en pays étrangers, de conclure des arrangements ou des traités propres à intensifier ses échanges commerciaux avec certains Etats.

Jalouse de son indépendance politique, la Suisse l'est aussi de son indépendance économique. Mais, tandis que la première s'accommode particulièrement bien d'une neutralité politique et militaire absolue, la seconde exige, au contraire, une lutte incessante pour que le « potentiel économique » du pays soit maintenu au niveau de celui des autres Etats. Cette lutte implique une politique économique, partant, l'existence d'organismes spéciaux aptes à la pratiquer, c'est-à-dire, d'une part, à défendre les intérêts économiques généraux du pays à l'intérieur de celui-ci et, d'autre part, à recueillir à l'extérieur des avantages égaux, toutes proportions gardées, à ceux qu'y recherchent les autres Etats. Ces organismes à l'étranger, ce sont nos légations et nos consulats.

A l'appui de ce que nous venons d'écrire sur les tâches essentielles de notre politique économique, nous ne saurions mieux faire que de citer le passage suivant, tiré d'un message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale³ : « On ne pouvait méconnaître (lors de l'attribution de la Division du commerce au Département politique en 1914) l'étroite connexité qui existe entre les intérêts politiques et commerciaux de notre pays à l'étranger. Tous ceux qui ont eu, tant soit peu, à s'occuper des affaires traitées par notre représentation diplomatique et consulaire ont pu constater la très grande place qu'occupe la défense de nos intérêts économiques dans l'activité de nos agents à l'étranger ; leurs rapports commerciaux ne le cèdent pas en importance aux rapports politiques qu'ils ont mission de nous adresser, et nous n'avons jamais laissé de leur recommander, comme une de leurs tâches les plus immédiates et les plus constantes, l'étude de la situation économique des pays où ils résident, l'examen des conditions de la concurrence et de toutes les mesures propres à favoriser notre exportation. »

³ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 4 décembre 1922, concernant un projet d'arrêté modifiant l'art. 29, chiffre III, de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale du 26 mars 1914 (attribution provisoire de la Division du commerce au Département de l'économie publique).

Dans le très intéressant rapport qu'il présenta à la première conférence pour l'expansion économique et la propagande suisse à l'étranger, le 12 septembre 1923, à Lausanne, M. William Martin, de Genève, s'exprime dans les termes suivants au sujet de notre politique économique extérieure : « Nous ne sommes pas de ceux, et j'estime qu'il est bon de le dire ici, qui pensent que la Suisse n'a pas d'intérêts au dehors de ses frontières. On ne nous fera jamais exprimer une opinion semblable. Mais il n'en est pas moins vrai que ses intérêts les plus immédiats, sinon les plus importants, sont de nature économique. La protection de ses nationaux et l'ouverture, au dehors, de débouchés et de marchés sont les conditions mêmes de notre expansion, essentiellement pacifique, mais toujours active ⁴. »

Mettre nos légations et consulats en état de satisfaire aux exigences de cette politique, telle a été la tâche qui s'est imposée impérieusement aux autorités fédérales dès la fin de la guerre mondiale. Nous examinerons dans la suite de cet ouvrage ce qui a été fait dans ce sens en ce qui concerne notre représentation consulaire ⁵.

D'aucuns voyaient dans l'accroissement du nombre des consulats le moyen propre à assurer une meilleure protection aux intérêts suisses à l'étranger et à favoriser notre expansion commerciale. L'examen, dans la première partie de ce travail, du système et de l'organisation consulaires suisses au siècle dernier montrera que la solution ne pouvait pas être trouvée de ce côté-là, mais bien dans l'adoption d'un nouveau système permettant d'accroître considérablement le rendement de l'appareil consulaire. L'étude de ce nouveau système et de l'organisation qui en découlait dans l'application fait l'objet de la deuxième partie de l'ouvrage.

⁴ Voir les comptes rendus des travaux de ces deux conférences, en particulier le rapport de M. Bleuler, professeur à l'Université de Zurich, sur « Die Tätigkeit unserer diplomatischen und konsularischen Vertretung im Dienste der Exportförderung » et celui de M. W. Martin, rédacteur politique au Journal de Genève, sur « La représentation diplomatique et consulaire, son rôle dans l'expansion économique suisse ».

⁵ Nous attirons d'ores et déjà l'attention du lecteur sur le fait que toutes nos légations sauf une, celle de La Haye, font office de consulat pour un arrondissement déterminé. Chacun de nos représentants diplomatiques fait fonction accessoirement de consul, sauf notre Ministre à La Haye. Lorsque nous parlons de notre représentation consulaire d'une façon toute générale, nous entendons désigner aussi les bureaux consulaires des légations. Par contre, lorsqu'il s'agira de statistiques ou de questions d'organisation, nous ne viserons que les consulats proprement dits (consulats généraux, consulats et vice-consulats).

PREMIÈRE PARTIE

L'organisation consulaire suisse jusqu'en 1919.

CHAPITRE PREMIER

La naissance de notre représentation consulaire.

L'histoire de nos consulats tient tout entière dans cette période de l'histoire moderne qui s'ouvre avec la Révolution française, si l'on fait abstraction des consuls envoyés temporairement à Venise, par les Liges grises, aux 17ème et 18ème siècles. Ces agents, qui ne défendaient pas les intérêts de l'ensemble de la Confédération, ne nous intéressent point ici, et nous ne les citons que pour mémoire. Il est juste, cependant, de reconnaître les précieux services qu'ils rendirent à toute une région de notre pays, comme aussi de mentionner qu'à défaut de consuls, la Suisse avait dans plusieurs ports, au début du 18ème siècle déjà, des agents officieux, à savoir des négociants suisses considérés et influents, qui étaient toujours disposés à mettre leur expérience et leurs relations au service des autorités cantonales ou fédérales de l'époque.

Les premiers consulats suisses proprement dits furent créés par décret du Ministre des affaires extérieures de la République helvétique, à savoir celui de Bordeaux, en 1798, ceux de Marseille et Gênes, en 1799, celui de Nantes, en 1801, et celui de Trieste, en 1802. Le fait que ces cinq consulats furent érigés dans des ports importants laisse deviner les raisons qui militèrent en faveur de leur création. Nos échanges commerciaux avec les pays d'outre-mer s'effectuaient principalement par ces ports. Ni le télégraphe, ni la locomotive n'avaient encore transformé les usages du commerce international en mettant les importateurs, en quelque lieu qu'ils se trouvent, en relations directes avec les exportateurs. Les premiers devaient nécessairement s'adresser aux grossistes établis dans les ports pour obtenir de la marchandise en provenance d'outre-mer. Car ces grossistes raffaient — l'expression n'est pas trop forte — la cargaison entière des voiliers, relativement peu nombreux, en provenance du Levant, des Indes anglaises

et néerlandaises, de la Côte africaine occidentale, de l'Amérique du Sud. Il arriva un moment où les importateurs suisses sentirent la nécessité d'avoir sur chacune des cinq places susmentionnées un informateur et, le cas échéant, un défenseur commun, en plus des agents particuliers qu'ils pouvaient y posséder. Ce besoin se fit plus pressant au fur et à mesure que le ravitaillement de la Suisse en certaines denrées et matières fut rendu plus difficile par les guerres de la Révolution. Ce furent ainsi des raisons d'ordre économique qui engagèrent les autorités helvétiques à instituer les consulats susmentionnés.

Il n'est pas inutile d'ajouter que, pour diriger ces premiers postes consulaires, le Directoire fit appel aux services de négociants suisses considérés, établis depuis de longues années dans les ports que nous avons nommés.

Notre représentation consulaire a été instituée, ainsi que nous venons de le voir, par un acte du pouvoir central instauré en 1798. Il n'est pas téméraire de prétendre que si la Confédération des XIII Cantons ne s'était pas écroulée au Grauholz, les consulats dont ils s'agit n'auraient pas été créés, même si notre pays se fût trouvé menacé de la famine. L'inertie de l'ancienne Diète et son manque d'autorité, qui faisaient le désespoir des représentants étrangers accrédités auprès d'elle, rendaient presque impossible l'adoption de mesures pour la défense des intérêts communs. La République helvétique, si elle ne régénéra point notre patrie, eut du moins le mérite de montrer les avantages que présente dans les relations extérieures l'existence d'un pouvoir central et de planter les premiers jalons de notre représentation consulaire.

Sous l'Acte de Médiation, la Diète renaquit de ses cendres, mais bien moins impotente que par le passé. Bonaparte, qui aimait les solutions claires, en avait précisé les attributions et, ce faisant, lui avait insufflé, pourrait-on dire, un peu de sa propre énergie.

Dans sa première assemblée déjà, elle s'occupa de notre représentation diplomatique et consulaire. Le 16 septembre 1803, elle prenait une décision arrêtant la première réglementation fédérale concernant la représentation officielle de la Suisse à l'étranger. On peut considérer que, ce jour-là, notre représentation consulaire a reçu, en quelque sorte, son acte de naissance.

Malheureusement, le Blocus continental vint paralyser le trafic maritime et, par suite, l'activité des ports européens, surtout ceux de l'Atlantique. Cet état de choses n'était guère favorable à la création

de nouveaux consulats, d'autant moins que Napoléon Bonaparte n'eût pas manqué de considérer sans bienveillance l'institution de nouvelles agences officielles dans d'autres ports du Continent. Quelques adoucissements apportés à la rigueur du blocus, à la suite des sollicitations réitérées de la Diète auprès de Napoléon, permirent cependant la création d'un consulat à Livourne, pour l'approvisionnement de la Suisse en blés de Russie.

Un deuxième poste consulaire fut créé pendant que l'Acte de médiation servait de constitution à notre pays, à savoir le consulat de Suisse à Naples, en 1812. Mais, dans ce cas, ce furent des raisons toutes spéciales, en connexion avec les capitulations militaires, qui dictèrent sa décision à la Diète.

De 1815 à 1848, soit sous le régime du Pacte fédéral, trente-six postes consulaires furent érigés, la plupart dans des capitales, où ils tinrent lieu plus ou moins de légations, et dans des ports importants, en considération des intérêts commerciaux qu'y avaient la Suisse et ses nationaux. De ces trente-six postes, quinze avaient leur siège en pays d'outre-mer, dans les deux Amériques notamment, vers lesquelles se dessinait alors un très fort courant d'émigration.

CHAPITRE II.

La réglementation.

Dans l'ordre chronologique, les arrêtés et les règlements ayant régi notre représentation consulaire au cours du siècle dernier et jusqu'en 1919 sont les suivants :

- 1° L'arrêté de la Diète du 16 septembre 1803.
- 2° L'arrêté de la Diète du 8 août 1816.
- 3° Les dispositions du 18 décembre 1840 concernant les consulats suisses à l'étranger, prises par le Directoire fédéral en exécution de l'arrêté de la Diète du 8 août 1816.
- 4° Le règlement pour les consuls suisses, du 1er mai 1851.
- 5° Le règlement du 26 mai 1875 pour les fonctionnaires consulaires suisses.

L'arrêté du 16 septembre 1803 pose en principe : 1° que les consuls ou commissaires commerciaux qui pourraient être nommés dans les villes ou les ports les plus fréquentés par les commerçants suisses ne doivent d'aucune manière occasionner des frais à la Confédération ; 2° qu'il doit être tenu compte, pour la nomination de ces agents, des désirs des communautés ou des maisons de commerce suisses existant sur la place où les dits agents auront à exercer leurs fonctions ; 3° que le Landammann de la Suisse a la haute surveillance sur ces agents.

La Diète ne s'est pas préoccupé alors de fixer les attributions et les devoirs des consuls. Des instructions, de cas en cas, auront vraisemblablement été données aux consulats par le Directoire fédéral, mais, d'une façon générale, les représentants consulaires de la Confédération semblent avoir joui de la plus grande liberté, dans les limites que leur assignaient les usages internationaux de l'époque.

L'arrêté du 8 août 1816 n'établit aucun principe nouveau, mais il délimite grosso modo les attributions et devoirs des consuls, autorise ceux-ci à percevoir des émoluments modérés pour leurs services et

élucide certaines questions de forme (sceau, correspondance, exequatur). Il prévoit la nomination de consuls généraux sur les places où l'activité du consul prendrait une grande extension ou dans le cas où des circonstances tout à fait spéciales l'exigeraient. Enfin, il précise que les consuls sont nommés par la Diète, sur la proposition du Vorort.

Ces deux arrêtés renferment en germe toute la réglementation ultérieure, qui ne fera, à vrai dire, que développer et préciser les directives générales faisant l'objet des deux arrêtés précités.

Le premier règlement consulaire proprement dit date du 18 décembre 1840. Il est intitulé « Dispositions concernant les consulats suisses à l'étranger, prises par le Directoire fédéral en exécution de l'arrêté de la Diète du 8 août 1816 ».

Le chapitre I de ce règlement (art. 1—8) détermine le statut personnel des consuls ; le chapitre II (art. 9—10) renferme les dispositions concernant l'uniforme consulaire ; le chapitre III fixe les attributions générales des consuls (art. 11—19) ainsi que leurs devoirs particuliers (art. 20—45), c'est-à-dire leurs obligations en matières d'état civil, de passeports, de dépôts, de légalisation, de transmission et d'exécution de sentences et de jugements judiciaires, comme aussi en ce qui concerne la tenue des comptes et l'élaboration des rapports annuels ; le chapitre IV est consacré à la formule du serment (art. 46) et le chapitre V à l'exequatur et aux immunités (art. 47—48). Ces 48 articles sont suivis de quelques formules relatives aux passeports et aux actes d'origine.

Il n'est pas sans intérêt de relever que l'article 11, le premier du chapitre se rapportant aux attributions des consuls, invite ceux-ci à faire tout leur possible pour favoriser le commerce suisse et pour le préserver des dangers auxquels il peut être exposé ¹.

L'abolition du Pacte de 1815 et l'adoption d'une nouvelle Constitution, en 1848, devaient inévitablement remettre en cause nombre

¹ Voici le texte intégral de cet article : « Les consuls suisses doivent, autant que leur position et les circonstances le permettent, contribuer de tous leurs moyens et avec un zèle et une persévérance infatigables, à tout ce qui peut favoriser le commerce de la Suisse avec le pays dans lequel ils résident, ainsi qu'à prévenir et à détourner tous les dangers et préjudices auxquels il pourrait être exposé. A cet effet, les consuls observeront d'un œil vigilant la marche de ce commerce et, en cas d'événements dont l'issue pourrait lui être préjudiciable ou favorable, ils en feront immédiatement leur rapport au Directoire fédéral. Toutes les fois qu'ils entendront parler d'une branche d'industrie encore inconnue en Suisse et qui pourrait y être exploitée avec avantage, ils attireront l'attention du Directoire sur ce point. »

de questions administratives. Des organes nouveaux se trouvaient créés ou du moins des dénominations nouvelles. Plus de cantons directeurs, mais un pouvoir exécutif fédéral ; plus de Diète itinérante, mais un parlement central ; plus d'incertitude quant à la situation du centre de gravité politique de la Suisse : Berne devenait capitale fédérale et le corps diplomatique étranger était tenu désormais d'y résider à demeure. Un Etat suisse nouveau était né qui devait prendre sa place dans la société des Etats. Partant, il devait organiser, si l'on peut ainsi dire, ses rapports avec les divers membres de cette société, en se conformant aux usages internationaux du temps.

Il fut stipulé dans la Constitution fédérale du 12 septembre 1848 que les relations de la Suisse avec l'extérieur seraient attribution exclusive de la Confédération et, dans la loi du 29 mai 1849 organisant les départements du Conseil fédéral, que les rapports avec les chargés d'affaires et les consuls incomberaient au Département politique.

Le maintien des deux postes de chargé d'affaires qui existaient alors et la création de nouveaux postes diplomatiques furent longuement discutés. Au contraire, la représentation consulaire eut d'emblée toute la sollicitude des autorités fédérales. Le 19 février 1851 déjà, un nouveau règlement consulaire, à savoir le « Règlement pour les consuls suisses », était promulgué, pour entrer en vigueur le 1er mai de la même année.

Ce règlement, à vrai dire, n'était qu'une adaptation des dispositions du 18 décembre 1840 aux nouvelles conditions politiques et administratives. Il n'apportait aucune modification profonde au statu quo ante. Les attributions conférées au Directoire fédéral passèrent in globo au Conseil fédéral. Les consuls ne reçurent toutefois pas leurs instructions de celui-ci, bien qu'ils en relevassent directement et qu'ils eussent à lui rendre compte de la gestion des affaires : Le Département politique servait d'intermédiaire administratif entre le Conseil fédéral et les consulats.

Relevons cependant une petite innovation qui, sans grande portée à l'époque, ne laissa pas, dans la suite, de recevoir un développement considérable : Les consuls pouvaient être autorisés à engager un chancelier, c'est-à-dire un secrétaire-fondé de procuration officiellement reconnu par les autorités. De ces modestes collaborateurs de nos consuls devait sortir le corps des fonctionnaires de chancellerie mentionné pour la première fois dans le règlement consulaire du 16 décembre 1919. Pour le reste, le règlement du 19 février 1851 ne faisait que reprendre, dans un autre ordre, les matières renfermées dans le

règlement qu'il remplaçait ; elles font l'objet de 42 articles, répartis en 2 chapitres.

De même que les changements de constitution, en 1803, en 1815 et en 1848, avaient amené les autorités fédérales à arrêter certaines dispositions concernant notre représentation consulaire, la revision de la Constitution, en 1874, entraîna celle du règlement consulaire du 1er mai 1851. L'expérience acquise depuis cette dernière date, en matière de représentation diplomatique et consulaire, aurait dû, semble-t-il, mettre les autorités fédérales à même d'élaborer une réglementation consulaire conforme aux nécessités de l'époque et, surtout, de l'avenir qui s'annonçait après la consécration de l'hégémonie allemande par le traité de Frankfort. Ce ne fut guère le cas. Certes, on mit le règlement consulaire en harmonie avec certains articles de la nouvelle constitution fédérale et les nouvelles prescriptions sur l'état civil, la tenue des registres y relatifs et le mariage, mais, pour le reste, on s'arrêta à mi-chemin. Et c'est ainsi que le « Règlement pour les fonctionnaires consulaires suisses » du 26 mai 1875, qui entra en vigueur le 1er janvier 1876, ressembla singulièrement, quant au fond, à celui du 1er mai 1851.

Il serait injuste, cependant, de prétendre qu'il ne réalisait pas quelques progrès sur certains points. Un premier chapitre (art. 1 à 8), intitulé « Dispositions générales », définit les rapports des consuls avec le Conseil fédéral, pose les principes de notre représentation consulaire et fixe la composition hiérarchique du corps consulaire. Le chapitre II (art. 9 à 14) traite de la nomination des consuls et des formalités y afférentes. Selon l'article 9, que nous tenons à relever tout spécialement, les consuls sont nommés par le Conseil fédéral sur le préavis du Département politique et non plus du Département du commerce (Règlement de 1851, art 3). Il est, d'ailleurs, stipulé pour la première fois dans la réglementation consulaire que le Département politique est chargé de tout ce qui concerne le personnel consulaire et sa gestion en général². Les dispositions contenues dans ces deux premiers chapitres sont plus complètes et plus précises que les

² On peut lire, dans une circulaire en date du 4 juin 1875, adressée par le Conseil fédéral aux fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la Confédération : « Le règlement de 1851 dit à son article 3 que les consuls sont nommés sur le préavis du Département des chemins de fer et du commerce. Cela est déjà changé de fait depuis que le Département politique (loi du 29 mai 1849) a été chargé de tout ce qui concerne le personnel du corps consulaire et sa gestion en général, tandis que le Département des chemins de fer et du commerce n'a plus dans sa compétence que ce qui concerne plus spécialement l'activité du corps consulaire en matière commerciale. »

dispositions correspondantes du règlement antérieur, où elles ne forment qu'un maigre chapitre de 6 articles. C'est en cela que réside, en grande partie, la supériorité du nouveau règlement sur l'ancien.

Les attributions et les devoirs des fonctionnaires consulaires font l'objet du chapitre III, lequel est subdivisé en 5 sous-chapitres (A à E), consacrés respectivement aux attributions générales des consuls (art. 15—23), au rapport annuel (art. 24—26), à la coopération des fonctionnaires consulaires dans les affaires civiles concernant les Suisses (art. 27—42), au service des passeports (art. 43—47), à la tenue des livres et registres (art. 48—52).

Le chapitre IV se rapporte aux archives (art. 53—58) ; le chapitre V, aux congés et à la démission des fonctionnaires (art. 59—61), le chapitre VI, aux questions financières (art. 62—67) ; enfin, le chapitre VII, aux formes extérieures de la représentation (art. 68—70).

Le sous-chapitre relatif au rapport annuel mérite une mention spéciale. L'article 25 qu'il renferme constitue un plan de rédaction assez judicieux et complet, où la première place est donnée aux questions économiques. L'article 26 prévoit que les rapports qui seront de nature à intéresser le commerce et le public suisses seront publiés dans la Feuille fédérale par les soins du Département des chemins de fer et du commerce, qui était alors chargé de contrôler l'activité des consulats en matières commerciales.

Tel qu'il était, le règlement du 26 mai 1875 pouvait rendre de bons services. Il avait, cependant, un grave défaut ; c'était de consacrer uniquement un état de choses existant, de réglementer « ce qui se faisait » ; il ne pouvait servir de base à une nouvelle organisation consulaire, mieux adaptée que l'ancienne à la défense de nos intérêts économiques et autres. Il est vrai que les Autorités fédérales n'estimaient pas alors que les intérêts suisses à l'étranger nécessitaient une protection ou un appui aussi marqués que ce n'est le cas actuellement³. Il serait trop long d'exposer ici toutes les circonstances qui empêchèrent les auteurs de ce nouveau règlement de faire œuvre plus féconde. Disons seulement que les premiers intéressés, à savoir les industriels et les négociants suisses, ne se rendaient pas compte des avantages qu'ils auraient pu retirer d'une représentation consulaire active, bien adaptée aux conditions politico-économiques

³ Dans son rapport de gestion pour 1876 (« Feuille fédérale » 1876, II, p. 246), le Département politique a écrit au sujet de l'application du règlement consulaire du 26 mai 1875 : « Rien n'est changé aux bases de l'organisation (consulaire) actuelle, qui nous paraît appropriée aux conditions politiques de la Suisse. »

qui apparurent avec la création de l'Empire allemand, l'ouverture du marché japonais aux produits occidentaux et le prodigieux essor économique des Etats-Unis après la guerre de Sécession. Fort heureusement, l'initiative privée, grâce à des circonstances favorables, fut en mesure de suppléer à l'insuffisance de notre représentation consulaire pendant le dernier quart du siècle dernier.

CHAPITRE III.

Le système.

Pendant tout le 19ème siècle, un souci a dominé la question de notre représentation consulaire, celui de l'économie.

L'arrêté du 16 septembre 1803 stipule que l'activité des consuls ou des agents commerciaux ne doit d'aucune manière occasionner des dépenses à la Suisse. L'arrêté du 8 août 1816 précise que les consuls ne reçoivent ni traitement, ni aucune indemnité de la caisse fédérale. Une disposition analogue figure à l'article 8 des dispositions du 18 décembre 1840 concernant les consulats suisses à l'étranger, ainsi qu'à l'article 33 du règlement du 1er mai 1851 pour les consuls suisses ¹.

Pas plus que les précédents, le règlement du 26 mai 1875 n'accorde un traitement aux fonctionnaires consulaires ; il prévoit seulement l'octroi d'indemnités aux « consulats » auxquels l'émigration ou d'autres circonstances particulières occasionneraient des charges exceptionnelles.

Il est bien évident qu'en posant comme principe que la représentation consulaire ne devait entraîner que des dépenses insignifiantes pour la Confédération, on ne pouvait guère songer à entretenir un corps de fonctionnaires consulaires, même très restreint. Il fallut donc adopter pour règle de n'avoir recours qu'à des consuls honoraires ou consuls marchands.

Bien que les fonctions consulaires fussent alors bien moins absorbantes qu'aujourd'hui, les autorités fédérales n'attendaient pas des consuls honoraires qu'ils expédiassent eux-mêmes toutes les affaires incombant à leur poste. Elles admettaient qu'ils pourraient se trouver dans la nécessité de faire appel au concours d'un secrétaire, et c'est

¹ Quelques années plus tard, le Conseil fédéral devait, bon gré mal gré, faire admettre dans le budget de la Confédération un modeste subsidie en faveur de l'un ou l'autre consulats (voir IIe Partie, chap. XI, Le budget des consulats).

la raison pour laquelle, dans le règlement du 1er mai 1851 déjà, il fut stipulé qu'un chancelier pourrait être attribué au consul (art. 2). Cette disposition devait s'entendre d'un fonctionnaire rétribué par la caisse fédérale. Elle n'a pas été introduite dans le Règlement de 1875, vu que, jusqu'alors, les subsides alloués à certains consulats n'avaient pas été spécialement destinés à la rémunération du chancelier, mais plutôt à titre d'indemnité générale et en laissant au consul le soin d'en disposer suivant sa volonté. Les frais de chancellerie étaient à la charge du consul, sauf ceux résultant de l'exécution d'ordres émanant des autorités fédérales ou cantonales ou ceux encourus pour le compte de tiers et que le consul avait la faculté de se faire rembourser.

En compensation de ses débours, le consul était autorisé à percevoir de modestes émoluments, selon un tarif qu'il était libre d'établir, mais qui devait être approuvé par le Directoire fédéral (Dispositions du 18 décembre 1840, art. 8). Plus tard, le tarif des émoluments fut imposé par le Conseil fédéral (Règlement du 1er mai 1851, art. 33 ; règlement du 26 mai 1875, art. 63). Ces émoluments suffisaient rarement à défrayer le consul de tous ses débours, d'autant moins qu'on avait omis de prendre en considération ses frais de représentation, lesquels, sans être importants, n'étaient souvent pas négligeables. Il est vrai que les consuls honoraires étaient presque sans exception des commerçants riches ou tout au moins aisés, qui étaient en mesure de tenir un rang honorable dans la société. Le sacrifice pécuniaire que les fonctions consulaires leur imposaient n'était donc pas très sensible pour eux.

Les règlements de 1840 et 1851 prévoient l'attribution d'un vice-consul à chaque consulat, ce fonctionnaire ayant pour mission d'aider le chef de poste dans l'exercice de ses fonctions et de le remplacer en cas d'absence. Comme le consul, le vice-consul exerce ses fonctions à titre honorifique. Il n'est rien stipulé au sujet de sa participation aux émoluments, et, si quelques consuls réservèrent une part des recettes de chancellerie à leur vice-consul, ce fut de leur propre initiative.

Selon les règlements de 1840 et 1875, des vice-consulats peuvent être établis dans les arrondissements consulaires très étendus. Ils sont placés sous la dépendance du poste consulaire principal de l'arrondissement. Le consul général ou le consul sont responsables des actes des vice-consuls placés sous leurs ordres.

Quant aux consuls généraux, la lettre des règlements voulait qu'ils fussent les consuls principaux dans les Etats où la Suisse aurait

eu plusieurs consulats, mais où elle n'aurait pas accrédité de mission diplomatique. Dans la pratique, plusieurs de ces consulats furent, par la force des choses, des postes semi-diplomatiques ; ainsi ceux de Naples, Milan ², Livourne, Rome, Turin, Buenos-Aires, Londres, Tokio et Rio de Janeiro.

D'aucuns, et non des moins influents, pensaient que la Suisse pourrait se passer d'agents diplomatiques et les remplacer par des consuls généraux. Cette thèse, qui paraît si étrange de nos jours, trouva des défenseurs jusqu'au Parlement fédéral. Au fur et à mesure, toutefois, que les principaux de ces consulats généraux furent remplacés par des légations, vers la fin du siècle, le rôle des premiers ne donna plus lieu à équivoque ou malentendu.

En résumé, le système consulaire institué par les arrêtés et règlements sommairement analysés plus haut est caractérisé :

- 1° par la non rétribution des fonctions consulaires ;
- 2° par l'utilisation du personnel privé du consul pour l'expédition des affaires courantes, le titre de chancelier ayant été, dans la règle, conféré par les chefs de poste à l'un de leurs employés de confiance ;
- 3° par l'abandon intégral des émoluments de chancellerie au consul, en compensation
 - a) des appointements versés éventuellement au chancelier ou à d'autres auxiliaires ;
 - b) des frais de bureau ;
- 4° par l'absence d'une chancellerie proprement dite dans les consulats, les consuls n'étant pas tenus de réserver une pièce spéciale aux archives et à l'expédition des affaires consulaires.

² De 1816 à 1835, le consulat général de Suisse à Milan eut à sa tête un agent de carrière, Antonio de Marcacci ; celui-ci avait été chargé d'affaires à Milan jusqu'au rattachement de la Lombardie à l'Autriche. Vu l'importance du marché lombard pour la Suisse, il fut maintenu à son poste en qualité de consul général rétribué. C'est la seule exception qui fut faite, sauf erreur, jusqu'en 1891, au principe de l'honorariat.

CHAPITRE IV.

La critique.

Le système que nous venons d'exposer impliquait, pour les consuls, une liberté quasi entière dans l'organisation de leur poste et, pour les autorités fédérales, l'impossibilité d'exiger des représentants consulaires qu'ils se conformassent strictement aux prescriptions réglementaires. Qui paye commande ; mais, qui ne veut bourse délier ne peut se montrer très exigeant, même s'il a qualité de gouvernement ¹. Les autorités fédérales, qui le savaient bien, se gardèrent de suivre de trop près l'activité des consuls. Elles durent, bon gré, mal gré, tolérer bien des faiblesses et des fantaisies. Au reste, jusqu'en 1875, aucun organe de contrôle ne fut prévu et, même après l'entrée en vigueur du règlement du 26 mai 1875, les légations créées dans le dernier quart du siècle n'eussent certainement pas été en mesure de surveiller convenablement l'activité des consuls placés sous leur dépendance ; elles ne disposaient pas du personnel nécessaire à cet effet. Cela ne veut pas dire que nos ministres, à l'époque, ne s'intéressaient pas aux consulats relevant de leur légation. Au contraire, plusieurs de nos chefs de mission vouèrent une attention spéciale aux consulats et rédigèrent à leur intention des instructions ou guides assez remarquables.

Les *consules missi* et *consules electi* ont déjà fait verser beaucoup d'encre ; aussi bien nous garderons-nous de reprendre ici une question de doctrine. La Suisse, faute d'argent, ayant renoncé résolument aux

¹ Le Département politique en fait l'aveu dans son rapport de gestion pour 1876 (« Feuille fédérale » 1876, II, p. 247) : « Notre corps consulaire produit ce qu'il peut et doit produire dans les conditions où il se trouve, et ce fait paraît surtout digne d'être relevé si l'on considère que nos consuls ne retirent de leur travail d'autre rétribution que celle qui résulte du sentiment du devoir accompli et de la reconnaissance de leurs compatriotes. »

premiers, il s'agit de voir comment les seconds surent se tirer d'affaire, en nous plaçant au seul point de vue suisse.

Nous reconnaissons d'emblée que, dans l'ensemble, nos consuls-marchands ont rendu de bons services. Le Suisse, dans le passé peut-être plus que dans le présent, a toujours considéré comme un honneur enviable d'être appelé par les autorités de son pays à remplir une mission politique, scientifique, philanthropique ou autre. Cet excellent esprit, vivifié par un patriotisme éclairé, a généralement fait de nos consuls honoraires des collaborateurs dévoués et consciencieux des autorités fédérales et cantonales. Commerçants expérimentés, pour la plupart, ils eurent presque tous des capacités suffisantes pour s'occuper en connaissance de cause des intérêts qui leur étaient confiés.

Il ne suffit pas, toutefois, au consul honoraire, d'être un ardent patriote, de nourrir des sentiments dévoués à l'égard de ses concitoyens, de posséder des capacités administratives et commerciales de premier ordre ; il doit encore disposer de beaucoup de temps et jouir d'une grande indépendance vis-à-vis de la colonie suisse qu'il administre et, surtout, des autorités de son arrondissement. Or il arrive très rarement qu'un consul honoraire puisse consacrer à ses fonctions officielles tout le temps qu'elles nécessitent pour être remplies normalement, et il n'arrive jamais qu'un consul, chef d'une entreprise privée, industrielle, commerciale ou autre, soit absolument indépendant à l'égard des autorités du lieu de sa résidence. Imagine-t-on qu'un tel consul va compromettre sa situation personnelle pour défendre les intérêts d'un tiers, quelque importants qu'ils puissent être ? Ses interventions « officielles » auprès des dites autorités, comme aussi auprès de certaines institutions publiques ou privées, sont limitées en fréquence et en énergie par ses intérêts personnels ou ceux de quelque membre de sa famille. C'est dans ce manque d'indépendance que réside, à notre avis, la grande infériorité des consuls-marchands, en général, des consuls honoraires de Suisse, en particulier, dont le prestige n'est pas, comme celui des représentants de certaines Puissances, rehaussé par quelque facteur politique ou militaire.

Le peu de temps que les consuls honoraires étaient généralement en mesure de réserver à leurs fonctions, ajouté au fait qu'aucun fonctionnaire ne leur était adjoint, explique l'insuffisance du service d'information de la plupart de nos consulats pendant toute la période considérée. A diverses occasions, les intéressés en Suisse exprimèrent leurs doléances à ce sujet. Le plan de rapport introduit dans le règle-

ment de 1875 (art. 25) ne semble guère avoir stimulé le zèle des consuls dans la rédaction de leurs rapports annuels ni augmenté la valeur de ceux-ci, car, le 6 janvier 1882 déjà, le Conseil fédéral jugeait utile de donner, par une circulaire, de nouvelles instructions aux consulats pour l'élaboration des dits rapports. Mais ce fut peine perdue ou peu s'en faut : les meilleures instructions risquent fort de rester lettre morte lorsqu'on n'a pas le temps de les mettre en pratique, et c'était le cas pour le plus grand nombre de nos consuls.

Les autres inconvénients que certains auteurs ont reconnus au système que nous examinons, tels que les conflits d'intérêts entre consuls et particuliers, le manque de connaissances juridiques chez les consuls, etc., nous paraissent d'ordre tout à fait secondaire si nous les comparons aux deux inconvénients que nous avons relevés plus haut, dont l'un, le manque de temps, réduit trop souvent l'activité officielle du consul à sa plus simple expression, c'est-à-dire à l'accomplissement de certaines formalités, et dont l'autre, le manque d'indépendance, paralyse l'action du représentant consulaire précisément là où elle devrait s'exercer avec le plus d'intensité.

Certes, la faculté qu'avait le consul de s'adjoindre un chancelier était de nature à réduire, dans une certaine mesure, le premier de ces deux gros inconvénients. Le chancelier était généralement en mesure, sauf pour les affaires spéciales, de recevoir le public en lieu et place du consul et d'expédier à peu près seul les affaires administratives courantes. Mais pouvait-on espérer, sans quelque naïveté, que le consul chef d'entreprise mettrait à la disposition du consulat, sans dédommagement suffisant, son meilleur collaborateur plus qu'il n'était strictement nécessaire ? Et pouvait-on raisonnablement penser que celui-ci, même revêtu du titre de chancelier, allait prendre un intérêt très grand aux affaires consulaires, sachant qu'il ne pouvait pas attendre de la Confédération, ultérieurement, sous forme d'une place rétribuée, la récompense à la diligence qu'il apporterait dans l'exercice de ses fonctions ? Au reste, si un tel chancelier se fût rencontré, par exception, le sérieux inconvénient découlant du manque d'indépendance du consul aurait subsisté entièrement.

Un autre inconvénient, qui n'a pas été assez relevé, est celui qui résultait de ce que les consuls n'étaient pas tenus d'avoir une chancellerie proprement dite. Il s'ensuivait que les archives du consulat voisinaient presque toujours, dans un même local, avec les actes privés du chef de poste et qu'ils étaient ainsi à la portée des employés de sa maison. Sans compter la source d'indiscrétions que ce mode de faire

constituait, le mélange des archives consulaires et des documents particuliers du consul n'eût pas laissé de rendre difficile, le cas échéant, l'application du principe de l'inviolabilité des archives consulaires, admis et réclamé par la plupart des Etats.

Nous passons sur d'autres inconvénients, tels que la confusion des comptes du consulat et de ceux du chef de poste, l'immixtion presque inévitable des membres de la famille du consul dans les affaires du consulat lorsqu'il y avait — et c'était un cas très fréquent — contiguïté entre la demeure du consul et ses bureaux, enfin l'hostilité de certains candidats évincés envers le chef de poste nouvellement élu, d'où résultaient, parfois, des scissions dans les colonies.

En somme, le seul avantage réel du système comportant l'emploi exclusif de consuls honoraires c'est qu'il est très économique. Pour cette raison, il convint particulièrement bien à la Suisse du XIX^e siècle, qui avait des budgets modestes et qui, d'ailleurs, n'eut pas à déployer des efforts extraordinaires pour assurer l'écoulement de ses produits industriels et agricoles ou la sécurité de ses nationaux en pays étrangers.

CHAPITRE V.

Tentatives de réformes.

Ainsi que nous l'avons vu dans un chapitre précédent, le règlement du 26 mai 1875 n'apporta aucun changement notable dans notre système consulaire. D'aucuns le qualifièrent de désuet dès sa mise en vigueur. Il n'est donc pas surprenant qu'en 1880 déjà, certains milieux émirent des critiques sur la nouvelle réglementation et proposèrent diverses améliorations en vue d'augmenter l'efficacité de notre représentation. Les délégués des principales associations intéressées, réunis le 26 janvier 1881, sur convocation du Conseil fédéral, ne furent pas en mesure de présenter des propositions concrètes pour remédier aux défauts du système. Le résultat le plus clair de cette première offensive contre l'état de choses existant consista dans l'envoi de nouvelles directives aux consulats pour l'élaboration des rapports annuels et dans la décision de publier ceux-ci dorénavant dans la « Feuille officielle suisse du commerce » et non plus dans la « Feuille fédérale », afin d'assurer une plus grande diffusion aux informations qu'ils renfermaient.

En juillet 1883, M. Geigy, conseiller national, rompit une lance en faveur de notre représentation à l'étranger, en demandant qu'on la mit en mesure de défendre plus efficacement nos intérêts économiques et commerciaux ¹. Le Conseil fédéral demanda leur préavis sur cette question à l'Union suisse du commerce et de l'industrie, aux légations et aux consulats. Les réponses furent telles qu'elles ne permirent pas aux autorités fédérales de trouver une solution qui pût satisfaire, dans une certaine mesure, les intéressés et qui eût des chances d'être approuvée par les Chambres. Tout le monde, cepen-

¹ Postulat Geigy : « Der Bundesrat ist eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber zu berichten, ob nicht die Vertretung der schweizerischen wirtschaftlichen und kommerziellen Interessen im Auslande einer Vervollständigung bedürfe. »

dant, ou peu s'en faut, était d'accord pour reconnaître que notre système consulaire était boiteux, qu'il ne répondait que partiellement aux exigences de l'époque et que nos consulats n'étaient pas à même de rendre les services qu'on attendait d'eux, ni en matière d'information, ni en matière d'expansion commerciale.

Le 1er juillet 1886, M. Comtesse, conseiller national, déposa une motion tendant à la création de quelques consulats de carrière². C'était la première tentative faite en faveur de la nomination d'agents de carrière. Le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, à la demande du Département fédéral du commerce et de l'agriculture, fit une vaste enquête sur l'opportunité qu'il pouvait y avoir à envoyer des consuls de carrière sur certaines places de première importance. Le résultat ne fut guère encourageant. La majeure partie des sections de l'Union se prononcèrent contre l'emploi de consuls de carrière, tout en reconnaissant que notre appareil consulaire avait besoin d'être complété par la création de consulats dans les pays d'outre-mer (Levant, Chine, Japon, Australie, Egypte, Afrique, Etats de la Plata, Brésil, Pérou, Chili, etc.). La Chambre suisse de commerce, dans sa séance du 11 décembre 1886, prit également position dans la question. Elle préconisa, elle aussi, le maintien du système jusqu'alors en vigueur, mais elle recommanda l'octroi d'indemnités aux consuls dans une plus grande mesure que par le passé et la nomination de chargés d'affaires, lorsqu'il y aurait un avantage évident à ce que nos intérêts fussent défendus par un agent diplomatique.

La motion Comtesse demeura sans effets pratiques immédiats. La question resta néanmoins posée de savoir s'il ne conviendrait pas de créer un consulat « de carrière » dans certains centres commerciaux très importants. Le Parlement la trancha par l'affirmative, cinq ans après, en introduisant dans le budget de 1891 un crédit de 100.000 francs pour la création éventuelle et l'entretien de quelques postes consulaires avec titulaires de carrière³. Buenos-Aires, Londres et

² Motion Comtesse: « Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas utile aux intérêts du commerce et de l'industrie d'instituer dans certains pays des consuls de carrière chargés de veiller à nos intérêts commerciaux et de recueillir tous les faits et renseignements pouvant intéresser le développement de nos exportations. »

³ Dans le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 6 novembre 1890, sur le budget pour l'année 1891, on peut lire : « Dans notre rapport de gestion pour 1888, nous vous avons communiqué notre intention de faire quelques essais pratiques avant de vous soumettre nos vues d'ensemble sur la question de la réorganisation de notre corps diplomatique et de l'introduction de consulats de carrière

Yokohama furent choisis comme sièges de consulats généraux de carrière. Une première brèche fut ainsi faite au système de l'honorariat, brèche qui pouvait n'être que temporaire, car le crédit susmentionné n'était accordé qu'à titre tout à fait provisoire.

Pour être exact, il faut ajouter que les deux postes de Londres et Buenos-Aires eurent simultanément le caractère de légations et de consulats généraux, car les premiers agents de carrière placés à leur tête eurent respectivement la qualité de chargé d'affaires (M. Bourcart) et de ministre-résident (M. Rodé), outre celle de consul général. Les premiers postes consulaires de carrière proprement dits furent les consulats généraux de Yokohama, dès 1892, de Rio de Janeiro, à partir de 1907, et de Montréal, depuis 1912⁴. Celui de Yokohama ayant été remplacé par la légation créée à Tokio, en 1905, la Suisse ne possédait plus que deux postes consulaires pourvus de titulaires de carrière au moment où éclata la guerre de 1914.

Il n'est pas sans intérêt de relever ici l'échec qu'avait subi, dans l'entretemps, en votation populaire, un projet de loi adopté par les Chambres, le 27 juin 1894, projet qui fixait, entre autres, les compétences du Conseil fédéral et du Parlement quant à la création, la suppression et l'organisation des postes diplomatiques et consulaires, et l'octroi des crédits y relatifs. Cet échec, d'une part, et la prospérité économique du pays, de 1895 à 1914, d'autre part, furent cause que jusqu'à la guerre mondiale les autorités fédérales n'eurent plus à enregistrer de démarche sérieuse tendant à la réorganisation de notre représentation consulaire.

Les diverses tentatives de réforme que nous venons d'énumérer ne restèrent cependant pas sans résultat aucun. Quelques postes consulaires furent pourvus, comme il est dit plus haut, de chefs de carrière, à titre d'essai, et c'était déjà quelque chose. Mais, surtout, et ce fut le résultat essentiel, à notre avis, des crédits furent consentis. On avait fini par comprendre que, sans sacrifices pécuniaires, il n'y avait pas possibilité d'accroître le rendement — qu'on veuille bien nous passer ce néologisme — de notre représentation consulaire. Rien,

soulevée par la motion Comtesse. Vous avez approuvé ces projets et, l'an dernier, la commission du Conseil national chargé d'examiner votre gestion nous a même invités à ne plus retarder leur mise à exécution. Nous venons donc vous demander les crédits nécessaires à l'institution de postes de carrière à Buenos-Aires, Londres et Yokohama et aussi, en tant que besoin, à la subvention de l'administration consulaire de nos légations. »

⁴ Cf. Die Konsularischen Vertreter der Eidgenossenschaft, von 1798 bis 1925, par C. Benziger.

toutefois, ne se trouvait changé dans notre système consulaire ; le règlement du 26 mai 1875 demeurait intact et il n'était pas certain qu'après l'élévation inévitable du consulat général de Rio de Janeiro au rang de légation, l'unique poste consulaire de carrière qui nous fût resté, celui de Montréal, n'eût pas été à nouveau pourvu d'un titulaire honoraire.

DEUXIEME PARTIE

L'organisation consulaire actuelle.

CHAPITRE PREMIER

La réforme consulaire.

La guerre mondiale, en plaçant au premier plan de nos préoccupations la question de nos relations extérieures, mit en lumière les points faibles de notre représentation consulaire.

Déjà avant la cessation des hostilités, on pouvait discerner les linéaments du monde économique et politique futur. L'empire des tsars s'était écroulé et plusieurs Etats nouveaux semblaient devoir s'en partager le territoire. D'autres empires étaient à la veille de la débâcle, cependant qu'outre-mer une Puissance était entrée en lice qui affirmait son ambition de jouer un rôle plus marqué que par le passé dans la politique et l'économie mondiale. De grosses inconnues apparaissaient ainsi à quiconque s'essayait à résoudre le problème des échanges commerciaux futurs.

Il n'est donc pas surprenant que des parlementaires, entre autres, se soient préoccupés, bien avant l'armistice du 11 novembre 1918, de notre situation politique et économique dans l'après-guerre et qu'ils aient cherché les moyens les plus propres à faciliter notre adaptation aux nouvelles conditions qui s'annonçaient. Un de ces moyens, ils l'ont vu dans la réorganisation et l'extension de notre représentation diplomatique et consulaire, à qui incomberait fatalement le soin de tisser à nouveau le réseau de nos relations avec l'étranger, de reconquérir les débouchés totalement ou partiellement perdus pour nos exportateurs, de défendre les intérêts de nos compatriotes à l'extérieur, intérêts qui apparaissaient en maintes régions comme dangereusement menacés.

La réorganisation de notre représentation officielle à l'étranger était d'autant plus désirée que notre appareil consulaire s'était révélé insuffisant dès les premières heures de la guerre. Consuls honoraires et chanceliers d'occasion furent débordés, et tout le dévouement dont ils firent preuve, lorsqu'ils ne furent pas empêchés de remplir leurs

fonctions par des susceptibilités nationales, ne suppléa pas, dans nombre de cas, au manque de personnel qualifié. Rappelons seulement l'importance que revêtirent soudain les passeports et les certificats d'origine dans les relations internationales, à la suite de la fermeture des frontières, la nécessité qu'il y eut bientôt à rapatrier ou à assister nombre de nos compatriotes de l'extérieur, à les défendre contre les tracasseries de certaines administrations étrangères, chauvines ou xénophobes. Rappelons aussi qu'en plus des intérêts suisses, nos consulats eurent à défendre, dans certains pays belligérants, des intérêts étrangers très importants.

Le 3 octobre 1917, MM. Bühler, Meyer et Micheli, conseillers nationaux, n'eurent pas de peine à faire accepter par le Conseil national un postulat invitant le Conseil fédéral à présenter après étude un rapport sur la question de savoir *«s'il n'y avait pas lieu : 1° d'augmenter le nombre des postes diplomatiques et économiques de la Suisse à l'étranger et d'adjoindre des agents commerciaux à nos principales légations ; 2° d'élever les crédits alloués aux légations et à leur personnel afin de tenir compte du renchérissement de la vie et de faciliter le recrutement de nos représentants diplomatiques et économiques qui vont se trouver en face de tâches nouvelles et importantes»*.

Ce postulat fut le point de départ de la réforme consulaire de 1919. Le Département politique fédéral, à qui incombait le soin d'administrer les consulats, fut chargé de procéder à une étude approfondie de la question. Le 28 décembre 1917, déjà, il invita le Directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie à lui faire connaître sa manière de voir au sujet du postulat Bühler et consort.

Le Directoire répondit le 30 mars 1918, après que la Chambre suisse du commerce, dans sa séance du 9 du même mois, eût discuté la question de savoir de quelle manière il conviendrait de réorganiser nos représentations consulaires pour les faire concourir plus efficacement que par le passé au développement de notre commerce extérieur. Le Directoire, reproduisant les conclusions de la Chambre suisse du commerce, voyait dans la création d'un office central auprès de la Division des affaires étrangères, à Berne, office dont le rôle essentiel serait de centraliser les informations des légations et consulats et de les mettre rapidement à la disposition des intéressés en Suisse, le plus sûr moyen d'associer utilement nos représentations à l'étranger à l'action de nos exportateurs et de certaines institutions privées ou semi-officielles suisses, telles que les chambres de commerce, l'Union

suisse du commerce et de l'industrie, le Bureau suisse pour l'achat et la vente de marchandises. Les autres réformes préconisées de divers côtés, en particulier la nomination de consuls de carrière, étaient plus ou moins explicitement qualifiées d'inutiles ou de superflues par le Directoire.

Il fallait singulièrement méconnaître les défauts de notre organisation consulaire de l'époque pour s'imaginer qu'il aurait suffi de créer l'office central dont il est question plus haut pour mettre les consulats en mesure de seconder efficacement nos industriels et commerçants. Peut-être serait-on ainsi parvenu à stimuler quelque peu le zèle de l'un ou l'autre consul en matière d'information ; peut-être les rapports et les renseignements spéciaux émanant des consulats eussent-ils pu être plus rationnellement utilisés. On n'eût toutefois pas tardé à constater que la mesure était insuffisante et que, bon gré, mal gré, il fallait procéder à des réformes fondamentales. Fort heureusement, ceux qui avaient alors la charge de protéger nos intérêts à l'étranger le comprirent. Ils instituèrent un office consulaire central, mais ils entendirent lui conférer d'autres attributions que celles d'un simple bureau de transmission pour les informations économiques et commerciales. Le 15 février 1919, le Département politique appela le professeur H. Töndury à prendre la direction du dit office et le chargea d'élaborer un nouveau règlement consulaire répondant aux exigences nouvelles ¹ : Le service consulaire suisse était créé.

Plus d'un siècle de tâtonnements, d'expériences, de tergiversations en matière de représentation consulaire devait enfin aboutir à l'institution d'un système et d'une organisation consulaires dignes des intérêts à défendre et d'un Etat dont on a coutume de donner l'administration en exemple.

¹ En février 1920, M. Töndury fut remplacé par M. Carl Benziger, docteur phil. et rer. pol., qui dirigea le Service consulaire jusqu'au 30 juin 1931, date à partir de laquelle il assumait la présidence de la Commission du port et des voies d'eau de Dantzig, à la suite d'un appel de la Société des Nations.

CHAPITRE II.

La nouvelle réglementation.

Le premier règlement consulaire qui fut émis par le Conseil fédéral, après le retour de la paix en Europe, date du 16 décembre 1919. Il entra en vigueur le 1er mars 1920, sauf les dispositions d'ordre financier (titre IV), dont l'application fut prévue pour le 1er janvier 1920 déjà.

Ce nouveau règlement abrogeait celui du 26 mai 1875 et devait régir non seulement nos consulats généraux, consulats et vice-consulats, mais aussi toutes nos missions diplomatiques en ce qui concerne les affaires consulaires.

Il renferme 112 articles, répartis sous 4 titres, et des dispositions finales faisant l'objet des articles 113 à 115. Le titre premier (art. 1 à 12) détermine l'organisation générale de notre représentation consulaire ; le titre II (art. 13 à 30) est consacré au personnel des consulats (consuls, art. 13 à 26, fonctionnaires de chancellerie, art. 27 à 30) ; le titre III (art. 31 à 98) renferme les dispositions fixant les attributions et les devoirs des consuls ; le titre IV (art. 99 à 112) contient les prescriptions d'ordre financier (traitements, indemnités, frais de chancellerie, tarif consulaire, reddition des comptes, etc.).

Le règlement du 16 décembre 1919 porte malheureusement d'assez nombreuses traces d'une élaboration hâtive. Tel article figurant sous la rubrique « Organisation générale » (art. 6, obligations des consuls se trouvant en Suisse) devrait à l'évidence se trouver sous le titre III ; tel autre, rangé dans les dispositions financières (art. 106, congés), avait sa place tout indiquée dans le chapitre consacré au personnel. D'autres articles, à notre avis, n'avaient pas à figurer dans le règlement organique qu'était celui dont il s'agit, mais dans un guide ou dans des instructions séparées ; ainsi certaines dispositions concernant l'intervention des consuls dans les affaires de droit civil (filiation illégitime, validité du mariage, etc.). Malgré ces défauts de compo-

sition, le dit règlement laisse assez nettement apparaître les idées directrices qui présidèrent à son élaboration, et ce document nous aurait suffi pour les analyser et pour dégager les principes du nouveau système consulaire qu'il instituait. Nous préférons cependant nous référer, pour étudier ce nouveau système, au règlement consulaire adopté par le Conseil fédéral le 26 octobre 1923 et mis en vigueur le 1er janvier 1924. Ce deuxième règlement ne diffère pas du précédent quant au fond, c'est-à-dire aux principes, mais il est mieux ordonné, partant plus clair. Il est aussi conçu dans un esprit plus pratique, car trois ans se sont écoulés depuis l'apparition du premier et des expériences profitables ont été faites, diverses critiques formulées dans ce laps de temps, et il en a été tenu compte dans la rédaction du règlement du 26 octobre 1923.

La matière de ce nouveau règlement est répartie sous quatre titres également, identiques, quant à leur désignation, à ceux du règlement de 1919, ce qui fait qu'à première vue, on serait tenté de conclure que celui-ci n'a été que fort peu modifié. Un examen plus attentif permet de constater toutefois que le remaniement a été plus sérieux qu'il ne paraît au premier abord. On remarquera, entre autres, 1^o qu'il institue nettement un corps consulaire de carrière, alors que le règlement de 1919 mentionne tout à fait incidemment les consuls de carrière (art. 16) dans le chapitre relatif au personnel ; 2^o que la rubrique consacrée au personnel de chancellerie a été sensiblement développée, preuve de l'importance grandissante qui a été attribuée au rôle du dit personnel ; 3^o que toutes les dispositions concernant les traitements, allocations et indemnités du personnel ont disparu du règlement consulaire pour faire l'objet d'un règlement spécial¹ ; 4^o que le tarif des émoluments a également été détaché du règlement consulaire, pour être publié sous forme d'annexe à ce règlement² ; 5^o qu'il n'y est plus question de conseillers commerciaux des consulats, de chambres de commerce et autres institutions analogues.

Débarrassé ainsi de matières étrangères ou trop spéciales pour y figurer utilement, le règlement du 26 octobre 1923 était viable et pratique. Il devait permettre au Département politique de réorganiser sérieusement notre représentation consulaire et, à cette occasion, de l'adapter à la protection de nos intérêts économiques actuels et futurs

¹ Règlement du 26 octobre 1923 concernant le traitement des fonctionnaires consulaires suisses, entré en vigueur le 1er janvier 1924.

² Tarif des émoluments annexé au Règlement consulaire suisse du 26 octobre 1923, applicable dès le 1er janvier 1924.

et aux besoins de notre expansion commerciale. A l'heure où ces lignes sont écrites, il est encore en vigueur et, en ce qui concerne l'organisation consulaire et les attributions générales des consuls, il répond encore aux exigences actuelles, à tel point qu'il ne paraît guère devoir être modifié sensiblement lors d'une prochaine réédition. C'est que le système instauré par ce règlement correspond bien à nos besoins et à nos moyens, comme nous le verrons dans les chapitres qui suivent, qu'il est d'une grande souplesse dans l'application et d'un rendement presque égal à celui, fort coûteux, fondé sur l'emploi généralisé d'agents de carrière.

CHAPITRE III.

Le nouveau système.

On n'a pas assez relevé les modifications fondamentales introduites dans notre représentation consulaire par les règlements des 16 décembre 1919 et 26 octobre 1923. A notre avis, cela tient à ce que l'effet de ces modifications ne se fit sentir que graduellement, au fur et à mesure que les crédits permirent l'application des nouvelles dispositions, mais surtout que put être recruté, instruit, éprouvé le personnel de carrière auquel il y avait lieu d'avoir recours désormais. Ce n'est guère que depuis quelques mois que se trouve réalisée la réforme consulaire qu'avaient en vue les promoteurs de la nouvelle réglementation, et ce ne sera, d'ailleurs, que dans quelques années que la Suisse commencera de récolter abondamment les fruits des sacrifices pécuniaires consentis depuis dix ans en faveur de ses consulats.

Nous allons examiner dans ce chapitre les changements essentiels qui furent apportés à l'ancienne organisation en vertu des nouvelles dispositions réglementaires.

Comme par le passé, le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur notre représentation consulaire. Il décide de la création et de la suppression des consulats, de la délimitation des arrondissements consulaires. Il nomme les consuls, les relève de leurs fonctions et désigne les gérants des postes vacants (art. premier) ¹.

La direction effective des affaires consulaires incombe au Département politique, au sein duquel est créé un service spécial, dénommé Service consulaire, formant une section de la Division des affaires étrangères (art. 2 et 3). A ce service incombent principalement :

Notice. A défaut d'indication contraire, nous désignons par consulats tous les postes consulaires (consulats généraux, consulats et vice-consulats), de même que, sauf précision, nous entendons par le vocable consuls l'ensemble des consuls généraux, consuls et vice-consuls.

¹ Lorsqu'il s'agit d'une vacance de courte durée (de moins d'un an, dans la règle), le gérant est désigné par le Département politique (art. 19).

- a) l'élaboration des propositions relatives à la création ou à la suppression de consulats, ainsi qu'à la nomination, la démission ou la révocation des consuls ;
- b) le recrutement, l'instruction et la répartition du personnel des chancelleries consulaires ² ;
- c) le contrôle des consulats et de leur gestion, et le règlement des différends relatifs à celle-ci, dans la limite des compétences qui lui sont octroyées par le Département politique ;
- d) le soin de dépouiller les rapports de gestion des consuls, de les contrôler, d'en tirer le meilleur parti possible.

Que nous voilà loin de l'office central-boîte aux lettres préconisé par la Chambre suisse de commerce en 1918. Le Service consulaire est autre chose qu'un bureau de transmission ; c'est l'organe d'où partent les nerfs moteurs et les artères nourricières de l'appareil consulaire, c'est-à-dire les instructions, les conseils, le personnel, le matériel, etc., nécessaires au bon fonctionnement de cet appareil. En considérant le nombre, la variété et l'importance de ses attributions, on est amené à se demander comment, avant sa création et à défaut de tout autre organe spécial de contrôle, notre représentation consulaire a pu exister autrement que sous une forme chaotique ou imaginaire. Par l'effet de quel prodige le Département politique a-t-il pu obtenir des consulats-fantômes d'avant 1914 quelques résultats positifs, sans l'intervention constante d'un organe de contrôle, coordonnant les efforts des représentants consulaires et stimulant ceux-ci dans l'exercice de leurs fonctions ? C'est, sans doute, que les exigences des autorités et du public étaient alors moindres qu'aujourd'hui et les difficultés à vaincre, dans certains domaines, bien moins considérables, sinon personne n'aurait eu lieu de se déclarer relativement satisfait du système consulaire que nous avons analysé dans la première partie de ce travail ³.

² Cette disposition ne figure pas dans le règlement consulaire du 26 octobre 1923, mais, depuis plusieurs années, elle est pratiquement en vigueur ; son application constitue une partie essentielle de l'activité du Service consulaire et aussi un de ses gros soucis.

³ Le Service consulaire comptait, au 1er janvier 1931, 7 fonctionnaires, soit le chef du service, 2 secrétaires et 4 fonctionnaires de chancellerie. Le personnel féminin et les services de comptabilité sont communs à toutes les sections du Département politique ; autrement, le Service consulaire devrait disposer d'une quinzaine de personnes au moins pour accomplir normalement la tâche qui lui incombe.

Avec l'article 3 précité, relatif à l'organisation du Service consulaire central, ce sont les articles 10 et 21 du règlement du 26 octobre 1923 qui sont à la base du nouveau système consulaire.

Par l'article 10 se trouve institué officiellement un *corps consulaire* comprenant :

- 1^o des consuls généraux, consuls et vice-consuls de carrière ;
- 2^o des consuls généraux, consuls et vice-consuls honoraires ;
- 3^o des attachés consulaires, qui ne peuvent être que des agents de profession.

L'article 21 prévoit la constitution d'un second groupe de fonctionnaires, tous de profession ceux-ci, auxquels s'applique la dénomination générale de *personnel de chancellerie*. Ce personnel comprend des secrétaires de chancellerie (Kanzleisekretäre), des commis de chancellerie (Kanzlisten) et des employés auxiliaires (Hilfsangestellte).

Les consuls généraux, consuls et vice-consuls sont nommés par le Conseil fédéral (art. 11, § 1) ; l'attaché consulaire ⁴, le secrétaire et le commis de chancellerie, par le Département politique (art. 11, § 2, et art. 22, § 2) ⁵. Il s'ensuit que la promotion de l'attaché consulaire au grade de vice-consul de carrière est de la compétence du Conseil fédéral.

Notre représentation consulaire est donc assurée désormais par deux catégories de fonctionnaires ⁶. La première comprend les con-

⁴ Il y a là, nous sembla-t-il, une anomalie. En nommant un attaché consulaire, le Département politique engage, en effet, le Conseil fédéral, puisqu'il est admis que tout attaché ayant les aptitudes requises est promu vice-consul après quelques années de service. L'attaché consulaire devrait être nommé par le Conseil fédéral.

⁵ Il est dit à l'art. 22, § 1, que le Département politique décide, d'entente avec le Département des finances, de l'attribution de fonctionnaires de chancellerie aux consulats, tandis qu'il est stipulé au deuxième alinéa du même article, que la nomination de ces fonctionnaires est du ressort du Département politique. Dans la pratique, ce dernier Département décide en toute liberté de l'envoi d'un fonctionnaire consulaire (sauf si celui-ci est chef de poste) dans tel ou tel poste, étant seul à même de juger de l'opportunité d'un tel envoi. Au contraire, certaines prescriptions l'obligent à s'entendre avec le Département des finances (Office du personnel) pour l'engagement d'employés, la nomination et la promotion des fonctionnaires.

⁶ Le professeur W. Burckhardt, dans ses « Commentaires sur la constitution fédérale du 29 mai 1874, sous art. 12, p. 139, dit : „Als Repräsentanten sind heute Personen zu betrachten, die im Auslande mit einer vorübergehenden speziellen Mission betraut worden sind, und Kommissarien im Sinne des Art. 12 sind ebenfalls mit einem Geschäfte ausser Landes betraute Personen." Et plus loin (p. 139 également) : „Art. 12 gilt also für alle eigentlichen Beamten und für die

suls honoraires („Honorarkonsul“) et les gérants honoraires („Honorarverweser“) ⁷, que nous conviendrons d'appeler agents honoraires. Dans la seconde rentrent tous les fonctionnaires de carrière, c'est-à-dire le personnel nommé à l'un des grades prévus au Règlement consulaire et touchant un traitement de la Confédération, et tous les employés auxiliaires, lesquels, bien qu'engagés par le consul (article 23), reçoivent leurs appointements de la Caisse fédérale. Nous verrons plus loin (Chapitre IV) que la catégorie du personnel rétribué a très rapidement gagné en importance, cependant que le groupe des agents honoraires restait stationnaire, quant aux effectifs, malgré l'accroissement du nombre des postes consulaires.

Ainsi se trouvaient jetées les bases du système consulaire suisse actuel, qui n'est autre que le *système mixte*, mais perfectionné, adopté déjà depuis de longues années par la plupart des Etats secondaires de l'Europe, entre autres par la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède.

Nous disons perfectionné, parce que l'organisation de nos consulats pourvus de titulaires honoraires, tout au moins dans les centres d'une certaine importance, ne le cède en rien à celle des consulats suisses ou étrangers dont le chef attitré est un consul de profession.

L'article 96 ⁸ du nouveau règlement a permis, en effet, de pourvoir tous les postes de quelque importance d'une chancellerie propre-

mit einer Spezialmission im Auslande betrauten Nichtbeamten." Selon le professeur Burckhardt, les consuls honoraires ne sauraient être considérés comme des non-fonctionnaires („Nichtbeamten"), puisque ceux-ci ont à remplir une mission spéciale ou temporaire. D'ailleurs, selon l'article 10, alinéa 2, du Règlement consulaire du 26 octobre 1923, ils sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, à la législation fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, ainsi qu'à certaines dispositions d'ordre administratif. Il s'ensuit que l'exercice des fonctions consulaires est soumis aux règles du droit public, et c'est là, ce nous semble, le critère essentiel justifiant l'attribution du qualificatif de fonctionnaires aux consuls honoraires. Il reste entendu cependant qu'ils ne sont pas fonctionnaires au sens de la loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires.

⁷ Selon les art. 17, § 3, et 19 du Règlement du 26 octobre 1923, la direction d'un poste vacant peut être confiée à un fonctionnaire proprement dit ou à une personne qualifiée, qui peut n'être pas rétribuée. Dans ce dernier cas, le gérant est dit honoraire.

⁸ Article 96 du Règlement du 26 octobre 1923: « Le loyer et les frais de bureau, de même que le traitement du personnel auxiliaire de chancellerie sont à la charge de la Confédération. Pour les dépenses d'une certaine importance, telles que loyer, acquisition de meubles ou livres, voyages, de même que pour l'engagement du personnel auxiliaire de chancellerie, le consul est tenu de demander l'autorisation préalable du Département politique, »

ment dite, indépendante des bureaux privés ou de la demeure particulière du consul honoraire, voire logée dans un immeuble plus ou moins éloigné de l'habitation ou de l'entreprise du chef de poste. Le bail à loyer de la chancellerie est établi au nom du consulat, du Département politique ou de la Confédération et non plus au nom personnel du consul. Le mobilier, le coffre-fort, les machines à écrire, etc., sont propriétés de la Confédération, qui prend aussi à sa charge tous les frais de réparation et d'entretien des locaux et du mobilier. Une telle innovation n'était possible qu'à la condition, il va sans dire, de pouvoir confier la surveillance immédiate de chaque chancellerie à un fonctionnaire de confiance (chancelier), responsable à l'égard du Département politique et du consul de la gestion administrative du poste.

Dans les consulats où le mouvement des affaires est relativement faible, le chef de poste est généralement secondé par un employé auxiliaire. Celui-ci est rétribué par le Département politique au prorata du temps qu'il consacre aux affaires consulaires. Aux termes de l'article 25 du Règlement consulaire, le titre de chancelier peut être conféré à cet auxiliaire.

Enfin, il existe quelques consulats, de minime importance, dont le chef expédie seul les affaires ou dont le collaborateur occasionnel, inconnu du Département politique, ne reçoit aucune rémunération de la Confédération. Ces postes tendent à disparaître, soit par suppression, si leur existence ne répond plus à une nécessité, soit parce qu'ils gagnent peu à peu en importance et qu'il peut leur être attribué, à un moment donné, un fonctionnaire de chancellerie.

L'adoption du système consulaire mixte par la Suisse conduisit, d'une part, ainsi que nous l'avons vu plus haut, à la création d'un office central spécial, organisateur et directeur (Service consulaire), d'autre part, à l'utilisation de trois sortes de postes consulaires, à savoir :

1^o *les consulats de carrière* ⁹, ainsi dénommés administrativement parce qu'ils ont à leur tête un consul de profession ;

⁹ Le droit international ne connaît que des consulats tout court, ayant tous les mêmes prérogatives, qu'ils aient à leur tête un chef de poste de profession ou un chef de poste honoraire. La distinction qui est faite par le droit et les usages entre les consuls de carrière et les consuls marchands n'est pas reportée sur le consulat en tant qu'office. Juridiquement, il n'existe donc que des consulats généraux, des consulats et des vice-consulats, sans plus, et les qualificatifs « honoraires » et « de carrière » ne sauraient avoir qu'une valeur administrative.

2° *les consulats mixtes*¹⁰, qui sont « honoraires » par le chef de poste et « de carrière » par le personnel de chancellerie, qui comprend au moins un agent de profession ;

3° *les consulats honoraires* proprement dits, dirigés par un consul non rétribué ou consul honoraire, auxquels n'est adjoind aucun agent de carrière.

Consulats mixtes et consulats honoraires proprement dits, parce qu'ils ont pour titulaires des consuls honoraires, sont dénommés administrativement *consulats honoraires*, par opposition aux *consulats de carrière*. Il ne nous paraissait toutefois pas possible, dans notre étude, de ne pas faire une distinction entre les consulats honoraires pourvus d'un chancelier de carrière et les consulats purement honoraires, qui ne possèdent pas de chancellerie proprement dite. La distinction est tout à l'avantage de notre organisation et nécessaire, d'ailleurs, à l'intelligence du nouveau système.

A titre de résumé, nous mettons en regard, ci-dessous, les traits caractéristiques du système consulaire suisse appliqué au siècle dernier avec ceux du système actuel, tel qu'il est institué par le Règlement du 16 décembre 1919 et, surtout, par celui du 26 octobre 1923. Ainsi apparaissent clairement les différences considérables existant entre les deux systèmes, différences qui permettent de mesurer du même coup l'étendue des progrès réalisés.

Ancien système.

Les fonctions consulaires sont exercées exclusivement à titre honorifique.

Le consul peut se faire seconder, à ses frais, par du personnel auxiliaire ; il n'existe pas de fonctionnaires de chancellerie proprement dits.

Nouveau système.

Les fonctions consulaires sont exercées, soit par des agents rétribués, auxquels toute activité lucrative accessoire est interdite, soit par des agents honoraires, commerçants ou industriels de préférence.

Les consuls, qu'ils soient de profession ou non, sont assistés par des agents de carrière dans tous les postes de quelque importance.

¹⁰ Cette expression est une création de l'auteur. Elle n'a pas encore acquis droit de cité dans le langage administratif, mais elle ne laisse pas d'être précieuse en l'occurrence et nous paraît combler une lacune.

Il n'existe pas, dans les consulats, de chancellerie proprement dite. Mobilier, machines à écrire, etc., appartiennent au chef de poste.

Tous les frais, sauf ceux de l'assistance, sont à la charge du chef de poste, qui a cependant la possibilité de se faire rembourser ses débours dans certains cas.

Les consulats sont administrés par le Département politique, mais celui-ci n'est pas en mesure de remplir normalement cette tâche, faute d'un service spécial de contrôle et d'organisation.

L'introduction du nouveau système a remédié à la plupart des défauts que présentait notre représentation consulaire jusqu'en 1914 et même jusqu'en 1920. Désormais, le consul honoraire est déchargé de la besogne administrative. Il trouve dans le vice-consul de carrière l'attaché consulaire ou le fonctionnaire de chancellerie de plus haut grade qui lui est adjoint un fondé de procuration, auquel il doit pouvoir abandonner en toute confiance l'expédition des affaires courantes, la tenue des livres, le service de caisse, pour réserver son attention aux affaires importantes et ses interventions pour les cas où son influence personnelle et ses relations doivent entrer en jeu. Ainsi disparaissait le gros inconvénient résultant du fait que les consuls honoraires n'ont généralement que peu de temps à consacrer à leurs fonctions officielles. Ainsi se trouvait aussi atténué un autre inconvénient sérieux, à savoir le manque d'indépendance du consul honoraire. En effet, l'agent de carrière faisant fonction de vice-consul ou de chancelier, pour peu qu'il joigne à l'expérience des affaires administratives des connaissances commerciales et juridiques et qu'il se meuve quelque peu à l'aise dans la société, peut entreprendre utilement des démarches dans les cas où le chef de poste pourrait difficilement inter-

Les consulats disposent généralement de locaux spéciaux, indépendants de l'entreprise du chef de poste honoraire. Mobilier, machines, etc., sont propriétés de la Confédération.

Tous les frais, sauf ceux de représentation, sont à la charge de la Confédération.

Un office spécial est créé au sein du Département politique pour l'organisation et l'administration des consulats.

venir sans nuire à sa situation privée. Cette forme de collaboration justifie bien l'emploi de la dénomination de consulats mixtes pour désigner les postes où, à côté du consul honoraire, se trouve un fonctionnaire de profession, capable de remplacer temporairement, si nécessaire, le chef de poste. Et c'est actuellement le cas pour la majeure partie de nos consulats. Il n'est pas téméraire de dire que l'institution du consulat mixte permettra à la Suisse de maintenir à un chiffre minimum le nombre de ses consulats de carrière, sans grand préjudice pour son expansion commerciale et la protection de ses nationaux.

Par ce qui précède, on peut constater que l'application du nouveau système conduit bien moins au remplacement des consuls honoraires par des consuls de carrière qu'à l'attribution d'agents de profession (vice-consuls, attachés consulaires, agents de chancellerie) à tous les postes de quelque importance. Aussi bien, les promoteurs du nouveau système n'avaient pas en vue d'éliminer progressivement les consuls honoraires, mais de mettre ceux-ci en mesure de remplir normalement leur tâche et de ne leur substituer des consuls de carrière qu'en cas d'absolue nécessité ou d'utilité évidente. Il était à prévoir, toutefois, que cette nécessité, vu les conditions politiques, sociales et économiques qui résultèrent de la guerre mondiale, se ferait sentir plus fréquemment et plus impérieusement que par le passé. Il fallait donc pouvoir, le cas échéant, sans mettre en branle l'appareil législatif fédéral, envoyer un consul de carrière là où les intérêts du pays l'exigeraient, et c'est ce que visèrent les rédacteurs du Règlement consulaire du 26 octobre 1923 en prévoyant la constitution d'un corps consulaire mixte. Cependant, bien que le règlement soit muet à cet égard, il restait entendu que les consuls de profession formeraient toujours une minorité dans le corps consulaire suisse, pour des raisons d'économie.

CHAPITRE IV.

Le personnel.

Considérations générales.

La représentation consulaire d'un Etat vaut ce que vaut le personnel qui en est chargé. Les chancelleries les mieux aménagées, les règlements les plus complets et les mieux conçus ne sauraient suppléer au manque de certaines qualités personnelles chez les agents du service extérieur.

Le Service consulaire, dès sa création, en 1920, se trouva en face d'une tâche à la fois lourde et délicate, celle de pourvoir les consulats du personnel nécessaire. Pendant la guerre, les consuls avaient été contraints, vu l'augmentation constante du travail, de recruter des employés, qu'ils rétribuèrent avec le produit des émoluments encaissés. Dès la mise en vigueur du règlement consulaire du 16 décembre 1919, il fallut songer à régulariser la situation de ces employés, étant donné qu'ils émargeraient dorénavant au budget même du Département politique. On dut faire la constatation que nombre d'entre eux ne possédaient pas les qualités requises pour être admis en permanence au service de la Confédération ; ils furent licenciés. D'autres, des services et de la tenue desquels on avait tout lieu d'être satisfaits, furent nommés secrétaires ou commis de chancellerie, cependant qu'un certain nombre conservèrent la qualité d'auxiliaire en attendant qu'on pût se prononcer sur leur utilisation future.

La période de 1920 à 1925 peut être considérée, quant à la question du personnel, comme une époque de transition, mais aussi d'essai. Pour remplacer les employés licenciés et pourvoir les postes nouvellement créés, on recruta des agents dans tous les milieux, en par-

ticulier dans le commerce, la banque et l'administration. Ce faisant, ont courait évidemment le risque de faire quelques mauvaises expériences, mais c'était le seul moyen, d'une part, de satisfaire aux besoins les plus pressants, d'autre part, de découvrir les règles qu'il conviendrait de suivre, dans la suite, pour recruter judicieusement le personnel consulaire.

Les expériences ainsi faites ne laissèrent pas d'amener le Service consulaire à renforcer ses exigences en matière de recrutement. Une bonne instruction commerciale ne tarda pas à être considérée comme indispensable à l'agent de chancellerie et l'on reconnut combien il importait que les fonctionnaires de grade supérieur eussent une culture universitaire, économique ou juridique. On fit d'ailleurs la constatation que les agents ayant eu l'occasion d'acquérir une certaine expérience des affaires dans l'industrie privée avant d'être admis dans le personnel des consulats rendaient d'emblée de meilleurs services que ceux recrutés au sortir des études. Ces derniers manquent, en général, de sens pratique et perdent beaucoup de temps à se familiariser avec les divers travaux de bureau. De plus, ils ont la tendance à envisager tous les problèmes du côté théorique et à faire fi des exigences de la réalité. Ce défaut a été relevé surtout à la charge des jeunes gens ayant accompli des études universitaires.

Nous verrons, dans les chapitres qui suivront, comment il est tenu compte, depuis quelques années, dans le recrutement et la formation du personnel, des observations faites pendant la période de transition mentionnée plus haut.

Selon le règlement du 26 octobre 1923, le personnel des consulats est composé

- 1° de consuls honoraires (vice-consuls, consuls et consuls généraux),
- 2° de consuls de carrière (attachés consulaires, vice-consuls, consuls et consuls généraux),
- 3° de fonctionnaires de chancellerie (secrétaires et commis),
- 4° d'employés auxiliaires (des deux sexes).

La pratique adoptée par le Service consulaire et la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires ont sensiblement modifié la composition des groupes d'agents compris sous chiffres 3 et 4.

Pour mettre la hiérarchie administrative prévue au règlement consulaire en harmonie avec la classification adoptée pour les fonctionnaires de l'administration centrale, en vertu de la loi précitée, il a fallu répartir les secrétaires de chancellerie en deux classes et les commis de chancellerie en deux groupes, les commis et les commis principaux. De plus, la qualité de fonctionnaire ayant été reconnue aux dames expéditionnaires de l'administration centrale, un certain nombre d'employées rentrant naguère dans le personnel auxiliaire des consulats peuvent être rangées maintenant dans le groupe 3 (fonctionnaires de chancellerie).

Les agents de chancellerie auxquels n'a pas encore été conféré l'un des grades de la hiérarchie administrative, mais dont la nomination à l'un de ces grades est prévue lors de leur engagement, ont la qualité de *stagiaires*. Comme tels, ils occupent une situation intermédiaire entre les agents réguliers et les auxiliaires. Juridiquement, toutefois, ils sont assimilés à ces derniers, en ce sens qu'ils sont soumis aux dispositions régissant le personnel auxiliaire de l'administration fédérale. Jusqu'au jour de leur nomination, ils sont considérés comme étant engagés à titre d'essai, encore qu'ils bénéficient sensiblement des mêmes avantages pécuniaires que les agents réguliers.

Quant au personnel auxiliaire, il y a lieu de le subdiviser en deux catégories. Dans la première rentrent les agents permanents de nationalité étrangère, dames ou messieurs. Dans la seconde figurent les employés ne consacrant qu'une partie de leur temps de travail à un poste consulaire et ceux qui sont engagés à titre temporaire, c'est-à-dire pour un laps de temps bien déterminé.

En tenant compte de ces modifications, apportées au cours des années 1929 et 1930, le personnel des consulats se présente actuellement dans la composition suivante :

A. Corps consulaire	{	1 ^o consuls honoraires	{	vice-consuls, consuls, consuls généraux.
		2 ^o consuls de carrière	{	attachés consulaires, vice-consuls, consuls, consuls généraux.

B. Personnel de chancellerie	a) agents réguliers	{ commis, commis principaux, secrét. de chancel. de 2e cl., secrét. de chancel. de 1ère cl., dames- expéditionnaires.
	b) agents stagiaires	{ commis-stagiaires, secrétaires-stagiaires, aides de bureau (Suissesses seule- ment).
	c) agents auxiliaires	{ étrangers { aides de bureau, commis, secrétaires. { partiellement occupés, temporaires.

On remarquera que, dans ce tableau, ne figure pas le terme de fonctionnaire. C'est intentionnellement que nous lui avons substitué celui d'agent, car, au sens de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires, article premier ¹, aucun des collaborateurs du Département politique à l'étranger n'a qualité de fonctionnaire. Leurs fonctions ne sont, en effet, pas prévues dans l'état des fonctions mentionnées dans le dit article. Les dispositions contraires du règlement consulaire (art. 21, al. 2) peuvent donc être considérées comme étant abrogées depuis le 1er janvier 1928, date de l'entrée en vigueur de la loi précitée.

Il suit de ce qui précède que le personnel des consulats, comme celui des légations, n'est pas soumis *de jure* aux dispositions régissant les fonctionnaires de l'administration générale de la Confédération.

¹ Est fonctionnaire au sens de la dite loi toute personne nommée en cette qualité par le Conseil fédéral, par un service qui lui est subordonné, par le Tribunal fédéral ou par le Tribunal fédéral des assurances.

Le Conseil fédéral dresse l'état des fonctions dont les titulaires ont qualité de fonctionnaires. Cet état est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Ces dispositions ne leur sont appliquées que par analogie, en tenant compte de leur situation spéciale.

Pratiquement, il n'existe pour le moment aucune différence essentielle entre le statut juridique du fonctionnaire défini par la loi du 30 juin 1927 et celui de l'agent du service des consulats. La similitude des situations tient tout d'abord à ce que, dans le règlement consulaire actuellement en vigueur, figure une disposition (art. 11 et art. 22, al. 2) faisant coïncider avec la période administrative des fonctionnaires fédéraux (loi du 30 VI 1927, art. 6) celle des agents réguliers des consulats. Elle résulte ensuite du fait que, pour les traitements et les prestations de la Caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux, le personnel consulaire est soumis aux mêmes prescriptions que les fonctionnaires de l'administration centrale.

Dans cet ouvrage, en particulier dans les chapitres plus spécialement consacrés au personnel, nous avons employé le terme fonctionnaire dans un sens générique, pour désigner les agents réguliers des consulats, c'est-à-dire nommés à l'un des grades prévus dans la réglementation consulaire actuelle. Pour éviter tout malentendu, nous tenons à préciser ici qu'à aucun moment, en traitant du personnel des consulats, nous n'entendons donner au vocable fonctionnaire le sens juridique que lui confère la loi fédérale du 30 juin 1927.

CHAPITRE V.

Les consuls honoraires.

Aux termes de l'article 12, alinéa 1, du Règlement consulaire du 26 octobre 1923, « tout citoyen suisse qui jouit d'une réputation irréprochable, qui est établi ou qui va s'établir dans l'arrondissement consulaire où il doit exercer ses fonctions, peut être nommé consul ».

L'alinéa 2 du même article stipule que « le Conseil fédéral peut exceptionnellement renoncer à exiger la nationalité suisse pour les consuls honoraires »¹, ce qui veut dire qu'il a pour règle de ne faire appel qu'à des ressortissants suisses pour assurer la représentation consulaire du pays.

En réalité, il ne suffit pas à un particulier de posséder la nationalité suisse et d'être d'une honorabilité parfaite pour pouvoir poser avec quelques chances de succès sa candidature à un poste de consul honoraire. Le candidat doit être en situation d'assumer les fonctions consulaires, c'est-à-dire avoir une position relativement indépendante (chef d'entreprise, directeur, etc.), des moyens pécuniaires suffisants, une bonne instruction, jouir de la confiance et de l'estime non seulement des milieux suisses intéressés, mais aussi des autorités et des cercles dirigeants du pays de résidence.

Pour s'assurer si le ou les candidats à un poste consulaire vacant possèdent la situation et les qualités requises, le Département politique fait procéder à une double enquête, l'une extérieure, l'autre intérieure.

Notice. Bien que les règles de préséance eussent voulu que nous accordions la première place aux consuls de carrière, nous avons cru devoir réserver celle-ci aux consuls honoraires, d'abord parce qu'ils forment encore la très grande majorité de nos représentants consulaires, ensuite parce que, chronologiquement, ceux-ci ont précédé ceux-là. De plus, pour la clarté de l'ouvrage, il convenait de ne pas insérer le texte se rapportant au personnel honoraire au milieu de celui relatif aux agents de carrière.

¹ Au 1er juillet 1930, un seul consul honoraire ne possédait pas la nationalité suisse. Ce consul a toutefois résidé de longues années en Suisse, où il a fait une partie de ses études.

L'enquête extérieure est menée à la fois par la légation ou le consulat général dont relève le consulat vacant et par le Service consulaire central. A défaut de légation ou de consulat général, cette enquête est faite exclusivement par le Service consulaire. Ces offices s'enquière, au lieu de résidence du candidat, sur la réputation de celui-ci, sur sa situation financière, ses relations, ses sympathies, sur l'intérêt qu'il porte à la colonie suisse de sa ville, etc. Le Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence est d'ailleurs pressenti sur l'accueil qui serait réservé par les diverses autorités de cet Etat à la nomination éventuelle de tel ou tel candidat comme consul honoraire au poste qu'il s'agit de repourvoir.

L'enquête intérieure est effectuée par les soins du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, qui est consulté chaque fois qu'il s'agit de nommer un consul honoraire, de créer ou de supprimer un poste consulaire. Le Directoire, par circulaire, soumet à ses nombreuses sections la ou les candidatures proposées par le Département politique, en impartissant aux dites sections un certain délai pour lui faire part des observations qu'elles auraient à formuler au sujet de ces candidatures. Les observations les plus judicieuses sont consignées, le moment venu, dans un rapport adressé au Département politique, rapport où se trouvent également exposées les conclusions auxquelles le Directoire a été amené par son enquête.

Le Département fédéral de l'économie publique, en vertu de l'article 12, alinéa 4, du Règlement consulaire, est également appelé à examiner la ou les candidatures enregistrées et à donner son avis sur leur valeur, en se plaçant, il va sans dire, au point de vue économique. A cet effet, le Directoire remet au Département de l'économie publique copie du rapport qu'il adresse au Département politique².

² Par l'article 29, chiffre III, de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale du 26 mars 1914, la Division du commerce fut détachée de l'ancien Département du commerce, de l'industrie et de l'agriculture pour être attribuée au Département politique. Le 26 juin 1917, le Conseil fédéral adopta un arrêté qui transférait provisoirement la Division du commerce au Département de l'économie publique. Ce transfert, toujours à titre provisoire, fut confirmé par un arrêté fédéral en date du 3 octobre 1923. Depuis lors, il n'a plus été sérieusement question de rattacher à nouveau la division dont il s'agit au Département politique. Des arguments d'égale importance militent aussi bien en faveur de l'attribution de cette division à l'un ou l'autre des départements susmentionnés. Pour plus de détails, voir le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet d'arrêté modifiant l'art. 29, chiffre III, de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale du 26 mars 1914. Feuille fédérale 1922, tome III, p. 881 et ss.

Une fois en possession de toutes les informations qu'il peut attendre de la légation ou du consulat général compétent, du Département de l'économie publique et du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, le Département politique rédige une proposition de nomination et la soumet pour décision au Conseil fédéral (art. 11, alinéa 1) ³.

Pour pouvoir entrer en fonctions, c'est-à-dire prendre possession de son poste, le consul honoraire — comme, du reste, le consul de carrière — doit avoir reçu l'exequatur du chef ou du gouvernement de l'Etat dans lequel il est commissionné (art. 14). C'est la raison pour laquelle la nomination du consul n'est publiée dans la Feuille fédérale et dans la Feuille officielle suisse du commerce qu'après l'obtention de l'exequatur (art. 13, alinéa 2). La presse, elle, donne immédiatement la plus large publicité à toute nomination de ce genre. Cela ne laisse pas de présenter parfois de sérieux inconvénients, plusieurs mois pouvant s'écouler entre la nomination et l'octroi de l'exequatur.

La tâche la plus délicate pour le Département politique, lorsqu'il s'agit de repourvoir un poste vacant, c'est de trouver tout au moins un candidat qualifié au sein de la colonie suisse existant au siège du consulat. Le plus simple serait évidemment de réunir celle-ci en une sorte de landsgemeinde et de lui laisser le soin de désigner parmi ses membres celui ou ceux qui lui paraissent les plus dignes de revêtir la charge de consul. Il ne faut pas oublier, toutefois, qu'un représentant consulaire n'est pas en premier lieu le protecteur de la colonie, mais bien le représentant et le défenseur des intérêts suisses en général. Or les intérêts des Suisses domiciliés en Suisse, en particulier ceux des industriels et des commerçants, sont souvent plus importants, dans certaines régions du globe, que ceux des Suisses qui y sont établis. Il n'est pas rare, du reste, que les intérêts de ceux-ci soient incompatibles avec les intérêts de ceux-là. On comprendra, dès lors, que le Conseil fédéral, à qui seul incombe, en vertu de la Constitution fédérale, le soin de défendre les intérêts suisses à l'étranger, ne puisse s'en remettre aux colonies suisses du soin de désigner les candidats aux fonctions consulaires.

³ Il est dit à l'art. 11 du Règlement consulaire du 26 octobre 1923 que le consul est nommé pour une période administrative de trois ans et que cette période coïncide avec celle des fonctionnaires fédéraux. Dans la pratique, il n'a pas été fait application de cette disposition. Les consuls honoraires sont nommés pour une période indéterminée; ils ne sont donc jamais confirmés dans leurs fonctions, comme le laisse supposer le 4^e alinéa de l'art. 12.

Immanquablement, les colonies proposeraient comme candidat le président d'une des sociétés suisses existant au siège du consulat, autrement dit l'un des hommes jouissant de la plus grande popularité au sein de la colonie. Or il ne s'agit pas, en lui conférant le titre de consul, de récompenser cet homme pour tout ce qu'il a pu faire en faveur de ses compatriotes ; il s'agit de donner à cette colonie un conseiller, un protecteur, et aux exportateurs suisses un informateur et un défenseur ; c'est donc bien plus la considération et le prestige dont jouit le candidat dans les milieux officiels et privés étrangers qu'il y a lieu de faire entrer en ligne de compte que sa popularité dans la colonie suisse, popularité qui, dans bien des cas, d'ailleurs, serait de nature à le gêner dans l'exercice de ses fonctions.

Ce qui précède suffit à montrer non seulement tout le soin que doit apporter le Département politique dans le choix des candidats aux fonctions consulaires, mais aussi toute la délicatesse des démarches qu'il doit entreprendre, soit directement, soit par l'entremise de ses légations et consulats, pour trouver des candidats sans blesser des susceptibilités, faire naître des ambitions irraisonnées ou provoquer des cabales au sein des colonies.

Le recrutement des consuls honoraires devient d'année en année plus difficile, du moins le recrutement de consuls bien qualifiés. La cause en est, à notre avis, à la disparition progressive des familles suisses établies depuis longtemps à l'étranger⁴, aux difficultés croissantes que rencontrent dans leur activité les industriels et commerçants suisses installés à l'étranger ou qui vont encore s'y établir, au nationalisme économique et politique auquel nous assistons chez certaines nations, enfin à la dépréciation du titre de consul honoraire due à de trop nombreux abus et, peut-être aussi, à la faible considération dont jouissent souvent les consuls-marchands auprès des diplomates et des consuls de profession.

Nous avons vu plus haut que le Département politique, lorsqu'il s'agit de repourvoir un poste de consul honoraire, donne sa préférence aux candidats ayant, outre les qualités personnelles voulues, une situation dirigeante dans le commerce ou l'industrie. La formation des chefs de postes honoraires sera donc le plus souvent commerciale ou technique. Aucune préparation spéciale n'est exigée d'eux, ni avant, ni après la nomination. Ils se bornent à prendre connais-

⁴ Nous entendons par là les descendants des négociants suisses qui s'établirent au courant des siècles passés, au XVIII^e surtout, dans les principaux centres commerciaux de l'Europe et qui y amassèrent souvent de grosses fortunes.

sance des règlements et instructions les concernant. Ce n'est d'ailleurs pas chose aisée, car les prescriptions fixant leurs devoirs et leurs attributions sont assez nombreuses et complexes.

En ce qui concerne la répartition des consuls honoraires, il est superflu d'ajouter que la question se trouve résolue par le mode même de recrutement et de nomination. Le consul honoraire est toujours mis à la tête du consulat existant à son lieu de résidence ou dans une ville très voisine de celui-ci. Aucune disposition réglementaire ne s'opposerait, cependant, à ce qu'un consul de cette catégorie, que ses affaires privées appelleraient à résider dans une autre ville du même pays, fût placé à la tête du consulat qui pourrait être vacant dans cette ville.

Au 1er janvier 1932, le nombre des agents honoraires de Suisse était de 114, soit 12 consuls généraux, 96 consuls, 5 vice-consuls et 1 gérant (Nouvelle-Zélande).

CHAPITRE VI.

Les consuls de carrière.

La difficulté qu'il y a, assez souvent, à trouver à l'étranger des ressortissants suisses en situation et capables d'exercer avec succès les fonctions consulaires oblige le Conseil fédéral à confier la direction de certains consulats à des agents de carrière. Mais, d'autres raisons encore mettent le Conseil fédéral dans la nécessité de remplacer ici ou là un consul honoraire par un chef de poste de profession, c'est à savoir des considérations d'ordre économique et politique. D'une part, plusieurs consulats tiennent lieu pratiquement, et nous voulons dire aussi provisoirement, de légation, parce qu'étant l'unique représentation officielle suisse dans l'Etat où ils se trouvent respectivement. Les échanges de toute nature entre la Suisse et certains pays se sont intensifiés au point de rendre non seulement opportun, mais indispensable l'envoi d'un représentant de profession dans leur capitale pour y remplacer le représentant honoraire que nous y possédions. Ce changement est particulièrement indiqué lorsque ces pays entretiennent depuis de longues années une mission diplomatique auprès du Conseil fédéral. D'autre part, certains centres commerciaux étrangers présentent pour le commerce suisse une telle importance qu'il y a une utilité manifeste pour la Confédération à y entretenir un agent de carrière spécialement qualifié vu qu'un consul honoraire, avec la meilleure volonté du monde, ne peut à la longue y suffire à la tâche (Montréal, New-York) ou tout au moins pas sans le concours d'un vice-consul de carrière (Leipzig, Santiago).

Il résulte de cet état de choses que le nombre des agents de carrière de tous grades, très restreint actuellement, ira nécessairement en augmentant au courant des années prochaines. Le Département politique se voit donc contraint, malgré son souci constant d'économie, de préparer un certain nombre de jeunes gens pour les fonc-

tions consulaires supérieures. Ces jeunes gens, après une période d'essai et d'initiation d'une durée minimum d'un an¹, sont nommés attachés consulaires par le Département politique (Règlement consulaire, art. 11, alinéa 2).

a) L'attaché consulaire.

Etant donné la nature des intérêts qu'il sera appelé à défendre dans toute la suite de sa carrière, l'attaché consulaire est recruté de préférence parmi les jeunes gens ayant occupé dans le commerce, l'industrie, la banque, l'administration, etc., une place de confiance, après avoir accompli des études économiques ou juridiques supérieures (docteurs ou licenciés en droit, en sciences politiques, économiques ou commerciales). Outre le français et l'allemand, il doit posséder, s'il n'est pas de langue italienne, de bonnes notions de notre troisième langue nationale et des connaissances suffisantes d'une langue étrangère (anglais, espagnol, etc.). L'attaché consulaire doit avoir aussi certaines qualités représentatives, sans lesquelles il ne peut espérer remplir convenablement sa mission, ni comme attaché, ni, par la suite, comme vice-consul et consul. Une certaine prestance, de bonnes manières, du tact, de la discrétion, l'art de se rendre sympathique sont indispensables dans la carrière consulaire, comme dans la carrière diplomatique, pour faire valoir pleinement les connaissances techniques mentionnées plus haut².

Le futur attaché consulaire effectue tout d'abord un court stage (2—3 mois) à l'office consulaire central, à Berne, où il est initié à ses nouvelles fonctions. Il y analyse quelques rapports consulaires, rédige une partie de la correspondance de chancellerie, étudie l'enregistrement et le classement des lettres et formulaires, la tenue des livres de comptabilité. Il profite, d'ailleurs, de son séjour à Berne pour entrer en contact avec la Direction générale des douanes, le Ser-

¹ Aucune prescription ne fixe ce minimum, non plus, d'ailleurs que la durée de l'activité qui précède la nomination de tout fonctionnaire du Service consulaire. La pratique a montré, toutefois, qu'il n'est guère possible de se prononcer sérieusement avant un an au moins sur la valeur d'un employé dans le service à l'étranger.

² M. James Donnadiou, dans l'ouvrage intitulé « Les consuls de France », écrit au sujet des capacités exigées des candidats à la carrière consulaire : « Un examen ne suffit pas pour discerner chez un candidat les qualités qui feront de lui un bon consul ou un bon diplomate ; tout au plus, peut-on juger ainsi de ses connaissances. Mais ses qualités extérieures, son bon sens, son discernement rapide, son pouvoir de décision, en un mot ses capacités, ne peuvent être appréciés que par son rattachement auprès de hauts fonctionnaires que leur expérience a rendu aptes à juger des hommes. » (Deuxième partie, chap. I, p. 117.)

vice de l'état civil et la Section de l'assistance du Département fédéral de justice et police, le Bureau de contrôle des Suisses à l'étranger au Département militaire, la Division du commerce du Département de l'économie publique, enfin l'Office suisse d'expansion commerciale à Zurich et à Lausanne. Il a ainsi l'occasion de prendre l'avis et les conseils de ces offices au sujet de certaines affaires traitées par le consulat auquel il sera attribué.

Au terme de son stage à Berne, le futur attaché est, en effet, conformément à l'article 10, alinéa 4, du Règlement consulaire, envoyé dans un poste où il aura la possibilité de se préparer à sa carrière, c'est-à-dire d'acquérir l'expérience voulue, surtout dans le domaine administratif, qui est presque toujours nouveau pour lui. Puis, ainsi qu'il est prévu à l'alinéa 5 du même article, le futur attaché est adjoint à un consul pour faire pratiquement fonctions de vice-consul. Il peut aussi, le cas échéant, être chargé de diriger un poste en qualité de gérant.

Il faut remarquer que, dans le service consulaire suisse, contrairement à ce qui a lieu dans les services étrangers, l'attaché consulaire n'est pas un jeune homme tout frais émoulu de l'université. C'est généralement un homme de 27 à 30 ans, qui, comme nous l'avons fait ressortir plus haut, a déjà acquis dans le commerce, l'industrie ou ailleurs une certaine expérience des affaires. Cela explique que nos attachés consulaires puissent déjà occuper un poste dirigeant, tel que celui de gérant intérimaire.

Ce n'est qu'après avoir donné des preuves suffisantes, non seulement de son savoir-faire comme chancelier ou gérant, mais aussi de sa bonne tenue et de sa probité, que l'attaché consulaire est « titularisé », c'est-à-dire nommé attaché consulaire au sens de l'article 11, alinéa 2, du Règlement consulaire.

Depuis l'entrée en vigueur du Règlement consulaire du 26 octobre 1923, soit depuis le 1er janvier 1924, il n'a pas été fait exception à la règle qui veut que le candidat au grade d'attaché consulaire possède une culture universitaire juridique ou économique (art. 12, alinéa 3)³. Les exigences de la carrière consulaire sont en effet telles que la dite culture est indispensable, d'autant plus que ces exigences ne cessent de

³ Art. 12, alinéa 3 : « Le consul de carrière et l'attaché consulaire doivent, en règle générale, posséder une culture universitaire juridique, économique ou technique complète et l'expérience des affaires consulaires. Toutefois, une exception peut être faite en faveur du candidat qui, par son activité antérieure, établit avoir les aptitudes nécessaires. »

s'accroître, au fur et à mesure que se compliquent les diverses législations nationales et les rapports de droit international.

b) Le vice-consul.

Le vice-consul est recruté, par voie de promotion, parmi les attachés consulaires et les secrétaires de chancellerie de 1ère classe (voir Personnel de chancellerie), selon les besoins du service.

Pour les postes d'outre-mer, où les attributions économiques et juridiques du vice-consul sont au moins aussi importantes que ses attributions administratives, les vice-consuls sont généralement choisis parmi les attachés consulaires. Pour les postes européens, il sont recrutés parmi les secrétaires de chancellerie de 1ère classe, s'il s'agit de pourvoir un poste essentiellement administratif, et parmi les attachés consulaires si le poste revêt une certaine importance commerciale (Leipzig, Marseille).

Aucune limite d'âge n'est fixée pour la promotion au grade de vice-consul. Pour l'attaché consulaire, elle a lieu, dans la règle, entre la 32ème et la 35ème année. Pour le secrétaire de chancellerie, elle est rarement envisagée avant qu'il ait atteint l'âge de 40 ans, cette limite pouvant toutefois être abaissée pour les secrétaires de chancellerie ayant accompli des études supérieures. Dans tous les cas, la promotion est subordonnée aux besoins du service.

c) Le consul.

Dans la règle, le consul est recruté par voie de promotion parmi les vice-consuls.

Au besoin, un fonctionnaire supérieur de la Division des affaires étrangères ou un secrétaire de légation peut être nommé consul, après avoir exercé les fonctions consulaires à titre provisoire et acquis ainsi les connaissances pratiques voulues.

L'affectation de l'attaché consulaire et du vice-consul⁴ est de la compétence du Département politique ; celle du Consul ressortit au Conseil fédéral si ce fonctionnaire est désigné comme titulaire d'un consulat, au Département politique si le consul est adjoint à un consul général.

⁴ A moins que le vice-consul ne soit titulaire d'un vice-consulat. Dans ce cas, l'affectation est du ressort du Conseil fédéral.

Le consul peut être appelé à gérer un consulat général en qualité de gérant. Dans ce cas, c'est l'article 19 du Règlement consulaire qui est applicable ⁵.

d) Le Consul général.

Le consul général, vu l'importance du poste qu'il occupe, a été et sera vraisemblablement à l'avenir aussi recruté de préférence parmi le personnel diplomatique, encore que tout consul de carrière dont l'activité donne entière satisfaction puisse entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de repourvoir un poste de consul général. Tous nos consulats généraux, à l'exception de ceux de Cologne, de Munich et de New-York, tiennent lieu de légation dans une certaine mesure. Il est donc assez indiqué que la direction en soit confiée à des diplomates (conseillers ou secrétaires de légation). C'est pour ceux-ci, en effet, une excellente préparation à leur futur rôle de chef de mission diplomatique. C'est en même temps rehausser le prestige de nos consulats généraux et marquer l'intérêt que la Suisse attache à ses relations avec l'Etat où est commissionné le consul général-diplomate.

* * *

Au 1er janvier 1932, le personnel consulaire de carrière comprenait 21 agents, soit 2 consuls généraux, 5 consuls, 7 vice-consuls et 7 attachés consulaires, non compris les 5 vice-consuls faisant fonctions de chef de chancellerie dans les légations.

⁵ Art. 19, alinéa 1er : « S'il se produit une vacance de longue durée, le Conseil fédéral désigne un gérant. Pour une vacance de courte durée, ou en cas d'urgence (décès du consul), le gérant est désigné provisoirement par le Département politique. La gérance est confiée, dans la règle, à un fonctionnaire ou à un employé auxiliaire. Les gérants non rétribués sont assimilés aux consuls honoraires. »

Alinéa 3 : « Il n'est pas requis d'exequatur pour un gérant, mais le Département politique ou la légation compétente demande au gouvernement étranger de reconnaître, en cette qualité, le gérant désigné par le Conseil fédéral. »

CHAPITRE VII.

Le personnel de chancellerie.

a) Les agents réguliers.

Le système consulaire suisse actuel confère au personnel de chancellerie une importance sensiblement plus grande que dans la représentation extérieure de la plupart des autres Etats. Ainsi qu'il a été dit plus haut, le Gouvernement fédéral, tout en ne limitant pas le nombre des consuls de carrière, entend cependant avoir recours autant que possible, surtout pour des raisons d'économie, à des consuls honoraires. Ceux-ci ne pouvant généralement consacrer qu'une faible partie de leur temps aux consulats, il est nécessaire de leur adjoindre des agents de profession. La tâche de notre représentation consulaire devient, en effet, de plus en plus vaste et compliquée. Elle exige des connaissances spéciales, un travail d'adaptation continu, une attention soutenue de la part des agents à qui incombent des responsabilités. Et cette tâche ne va pas sans une correspondance volumineuse, avec tous les travaux de chancellerie qui s'y rattachent, d'où la nécessité d'instituer un corps de secrétaires et de commis de chancellerie.

Le Règlement consulaire du 26 octobre 1923 ne prévoit (art. 21, al. 1er ; art. 22, al. 1er) que ces deux grades administratifs pour le personnel de chancellerie. Par décision en date du 4 janvier 1929, le Conseil fédéral a institué, comme nous l'avons déjà relevé au chapitre IV, une nouvelle hiérarchie administrative pour le personnel du service extérieur, laquelle prévoit, pour le personnel masculin, quatre catégories, à savoir :

- 1^o les secrétaires de chancellerie de 1^{ère} classe ;
- 2^o les secrétaires de chancellerie de 2^{ème} classe ;
- 3^o les commis principaux ;
- 4^o les commis.

Il s'agissait, en effet, de mettre la classification du personnel consulaire en harmonie avec celle opérée en application de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires. Le Service consulaire a saisi cette occasion pour faire disparaître les anomalies qui résultaient du fait que des employés très différents par l'âge, les capacités, les fonctions et la responsabilité assumée ne pouvaient être rangés, précédemment, que dans deux catégories. La nouvelle hiérarchie offre plus de souplesse ; elle répond mieux que la précédente aux nécessités du service tout en tenant compte équitablement des intérêts du personnel.

Le Service consulaire apporte le plus grand soin au recrutement et à l'instruction du personnel de chancellerie. Au début, on pensait pouvoir se conformer strictement à l'article 22, alinéa 6, du règlement consulaire, qui dit : « Les commis sont promus au grade de secrétaire de chancellerie au fur et à mesure des besoins du service. » On ne tarda pas, toutefois, à s'apercevoir que les fonctions du secrétaire de chancellerie, agent dont la responsabilité est généralement égale à celle d'un fondé de procuration individuelle, nécessitent des connaissances et des qualités qu'on ne peut guère exiger d'un commis. On fut donc amené à recruter parmi les employés de commerce, de banque ou d'administration des employés plus âgés et plus expérimentés que les aspirants habituels au grade de commis, en vue de les nommer directement secrétaires de chancellerie après un stage approprié.

Les aspirants aux grades de commis et de commis principal doivent posséder une bonne instruction secondaire et, s'ils n'ont pas fréquenté les cours d'une école commerciale, avoir accompli un apprentissage régulier dans le commerce, la banque, l'administration, etc. La préférence est donnée aux candidats ayant à leur actif deux ou trois ans d'activité professionnelle outre le temps d'apprentissage.

Une préparation plus complète est exigée des aspirants aux grades de secrétaire de chancellerie de 2ème et de 1ère classe. Un diplôme de maturité, plus spécialement celui délivré par une école supérieure de commerce ou la section commerciale d'un gymnase, une certaine expérience des affaires en général, quelque habileté en matière de rédaction et la connaissance plus ou moins approfondie d'une langue autre que la langue maternelle (allemand, italien, anglais, etc.) sont exigés, dans la règle, des jeunes gens qui désirent parvenir directement à la situation de secrétaire de chancellerie.

Il ressort de ce qui précède que les secrétaires de chancellerie sont recrutés, soit par la promotion des commis principaux les mieux qualifiés, soit par l'engagement direct d'employés remplissant les conditions susmentionnées.

Aucune limite d'âge n'est fixée réglementairement quant à la nomination et à la promotion des agents de chancellerie. Des normes ont cependant été adoptées, d'entente entre le Département politique et le Département des finances, qui prévoient que le stagiaire est nommé commis entre 23 et 25 ans, commis principal de 25 à 30 ans, secrétaire de chancellerie de 2ème classe de 30 à 35 ans et secrétaire de chancellerie de 1ère classe à partir de 35 ans. Les mêmes normes sont valables pour les promotions.

Les fonctions des commis et des commis principaux ne nécessitent pas d'explications spéciales : ces agents s'occupent essentiellement de l'expédition des affaires administratives courantes.

Les secrétaires de chancellerie sont généralement préposés à une chancellerie consulaire et, si c'est le cas, sont autorisés à se prévaloir, dans l'exercice de leurs fonctions, du titre de chancelier ¹.

Le chancelier signe valablement tous les actes administratifs, en particulier les passeports, les livres militaires, les documents visés pour légalisation, les certificats de coutume et toutes pièces d'état civil. Il assure le service de caisse et de comptabilité du consulat ou tout au moins en assume la responsabilité directe envers son chef et le Département politique. En l'absence du consul, il le remplace d'office, s'il n'est pas attribué de vice-consul au poste ou si ce dernier agent est lui-même absent. Le chef de poste, même présent, peut autoriser son chancelier à signer une partie de la correspondance, en particulier celle se rapportant aux affaires administratives.

* * *

Au nombre des agents réguliers des consulats doivent être comptées aussi les *dames expéditionnaires* de 1ère et de 2ème classe.

D'entente entre le Département politique et l'Office fédéral du personnel, et conformément aux recommandations de la *Commission paritaire* ², les employées permanentes des consulats sont rangées,

¹ Les fonctions de chancelier ne sont pas définies dans le règlement consulaire du 26 octobre 1923, non plus d'ailleurs que dans aucun des règlements antérieurs. Dans la règle, elles doivent être exercées par un attaché consulaire ou un secrétaire de chancellerie de 1ère ou de 2ème classe.

² La Commission paritaire, instituée par la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires, est un organe consultatif du Département fédéral des Finances, organe chargé d'étudier les questions ayant trait à la réglementation des rapports de service en général.

depuis 1930, dans deux catégories : les *dames expéditionnaires* et les *aides de bureau*, catégories divisées chacune en deux classes.

Pour pouvoir être nommées au grade de dame expéditionnaire, les employées ayant qualité de stagiaires, à savoir les aides de bureau de nationalité suisse, doivent compter cinq ans d'activité au service de la Confédération. L'aide de bureau de 2ème classe est nommée, dans la règle, dame expéditionnaire de 2ème classe ; l'aide de bureau de 1ère classe est toujours titularisée en qualité de dame expéditionnaire de 1ère classe.

Les fonctions des dames expéditionnaires varient selon l'organisation interne des postes consulaires. Le plus souvent, elles sont sensiblement les mêmes que celles des commis. De véritables sténodactylographes ne se rencontrent guère que dans les grands postes, qui ont à expédier un volumineux courrier.

Pour les postes d'outre-mer, le personnel féminin est recruté sur place, c'est-à-dire aux sièges des consulats. Pour les postes situés en Europe, les employées sont autant que possible engagées en Suisse et préparées à leur tâche par un stage d'assez longue durée au bureau des sténodactylographes du Département politique.

b) Les agents stagiaires.

La situation de l'agent stagiaire à l'égard de l'Administration fédérale a été définie au chapitre IV : Il a juridiquement la qualité d'auxiliaire, mais son engagement implique de la part de l'administration la promesse d'une nomination (titularisation) et du côté de l'agent celle de vouloir se consacrer définitivement au service de la Confédération. L'administration est déliée de cette promesse si l'agent ne donne pas entière satisfaction par son travail, sa tenue et son caractère ou s'il refuse de se rendre, sans motifs sérieux, à quelque poste pouvant lui être assigné à l'étranger, ou encore si les circonstances nécessitent une réduction de personnel.

En ce qui concerne la rémunération de ses services, le stagiaire est soumis aux mêmes dispositions que l'agent régulier (voir notice 4, p. 83).

Les agents stagiaires de chancellerie sont répartis en trois catégories, les *commis-stagiaires*, les *secrétaires-stagiaires* et les *aides de bureau* (personnel féminin, Suissesses exclusivement). Selon leur âge et leurs aptitudes, les premiers sont titularisés en qualité de commis ou de commis principaux, les seconds en qualité de secrétaires de

chancellerie de 2ème ou de 1ère classe. Quant aux stagiaires de sexe féminin, elles ont qualité d'aide de bureau de 2ème ou de 1ère classe et leur titularisation a pour effet de les faire passer dans la catégorie des dames expéditionnaires (voir sous litt. a : les agents réguliers).

Ce qui a été dit plus haut du recrutement des agents réguliers vaut évidemment pour les agents stagiaires, puisque, dans la règle, aucun agent n'est titularisé, c'est-à-dire n'obtient la qualité d'agent régulier, s'il n'a pas effectué un stage suffisant. La durée de celui-ci n'est pas inférieure à un an ; elle est le plus souvent de deux ou trois ans.

c) Les agents auxiliaires.

Cette catégorie d'agents comprend deux groupes bien distincts. Le premier est constitué par les employés de nationalité étrangère vouant la totalité de leur temps de travail au consulat qui les occupe, le second par les employés occupés partiellement (une partie de la journée) ou temporairement, c'est-à-dire pour un laps de temps déterminé, quelle que soit leur nationalité. Ce dernier groupe est celui des auxiliaires proprement dits, visés par l'article 23 du règlement consulaire.

Les *agents permanents de nationalité étrangère* occupent une situation intermédiaire entre les stagiaires et les agents réguliers, d'une part, les auxiliaires proprement dits, d'autre part. Ils sont assimilés aux premiers en ce sens qu'ils peuvent être mis au bénéfice des mêmes avantages qu'eux quant aux prestations financières de la Confédération (traitement, assurance, pension) ; mais, comme les seconds, ils ne peuvent être titularisés. Ils ont la qualité de secrétaire ou de commis s'ils sont de sexe masculin, celle d'aide de bureau de 2ème ou de 1ère classe s'ils sont de sexe féminin. Le Département politique n'a recours que tout à fait exceptionnellement aux services d'agents étrangers, à savoir lorsqu'il ne trouve pas de ressortissant suisse pour remplir un emploi nécessitant des connaissances linguistiques spéciales.

Les *auxiliaires proprement dits* peuvent à leur tour être répartis en deux groupes, celui comprenant les employés occupés en permanence, mais ne consacrant quotidiennement que quelques heures de travail aux affaires consulaires, et celui des employés engagés temporairement, pour remplacer un agent malade ou en congé, ou pour décharger le personnel d'un poste auquel incombe momentanément un surcroît de travail considérable.

Les chanceliers auxiliaires (Règlement consulaire, art. 23) forment la majeure partie du premier groupe, tandis que le deuxième est constitué presque exclusivement par des employées dactylographes.

Contrairement à ce que laisse penser l'article 23 du Règlement consulaire, les auxiliaires, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, ne sont plus rétribués par les consuls, mais par la Confédération. Les prestations de celle-ci se limitent toutefois aux appointements ; l'auxiliaire proprement dit n'est admis à aucun titre dans la Caisse d'assurance des fonctionnaires fédéraux.

Il va sans dire que les agents auxiliaires de nationalité suisse peuvent, à un moment donné, si les besoins du service l'exigent, être engagés en qualité de stagiaires et admis ensuite définitivement au service de la Confédération par titularisation. Ils doivent, en pareil cas, remplir les mêmes conditions que les candidats aux diverses fonctions réservées aux stagiaires et aux agents réguliers.

Les auxiliaires, qui représentaient la grande majorité du personnel des consulats en 1920, ne constituent plus actuellement qu'une faible partie des effectifs.

. . .

Au 1er janvier 1932, le personnel de chancellerie des consulats comptait 239 agents, dont 56 secrétaires de chancellerie des deux classes, 39 commis et commis principaux, 103 autres agents permanents des deux sexes (y compris les étrangers) et 41 auxiliaires proprement dits (partiellement occupés ou engagés temporairement).

CHAPITRE VIII.

La répartition des agents.

Nous avons vu, dans les chapitres précédents, comment sont recrutés et formés les agents de tous grades. Il nous reste à examiner les facteurs qui entrent en ligne de compte pour leur répartition entre les divers postes.

Il est presque superflu de relever ici que le principe se trouvant à la base de cette répartition veut qu'elle tende à obtenir le maximum de rendement du personnel par l'utilisation rationnelle de celui-ci.

Le Département politique ne peut évidemment tenir compte des goûts et des désirs particuliers des agents du service extérieur quant à leur destination, mais il est non moins évident qu'il ne serait pas dans l'intérêt du service de méconnaître absolument ces goûts et ces désirs, car il est bien certain qu'un agent appelé à exercer son activité dans une région où il ne se rend qu'à contre-cœur y travaillera sans grand zèle et ne se souciera guère de s'y créer des relations utiles. Aussi bien le Département cherche-t-il à concilier, dans la mesure du possible, les intérêts du service avec les désirs particuliers des agents.

Un facteur qui est pris en très sérieuse considération, c'est l'état de santé du fonctionnaire et, s'il s'agit d'un agent marié, celui de sa femme et de ses enfants. L'agent qui, avant d'entrer dans le service extérieur du Département politique, n'a pas résidé un certain laps de temps dans les pays tropicaux et ne peut fournir la preuve qu'il en supporte le climat est soumis à un examen médical avant d'y être envoyé. Dans la mesure du possible, on évite de transférer des agents mariés, surtout s'ils ont des enfants, dans les régions notoirement insalubres.

Le climat n'entre pas seul en ligne de compte dans l'examen des aptitudes physiques de l'agent. L'altitude du lieu de résidence est également prise en considération, étant donné qu'elle peut, lorsqu'elle est trop grande, avoir une influence défavorable sur la santé du fonctionnaire.

Les charges de famille de l'agent sont également prises en considération. Il ne serait guère rationnel d'envoyer dans un pays très éloigné ou dans une ville où la cherté de la vie est excessive un agent ayant une famille relativement nombreuse, lorsqu'on a la possibilité de confier l'emploi vacant à un fonctionnaire célibataire ou marié sans enfant. Certes, le Département politique n'entend pas constituer en fief aux célibataires son service à l'étranger, mais il ne peut faire abstraction des nécessités budgétaires et se départir des règles d'économie de plus en plus strictes imposées à tous les offices de l'Administration fédérale¹. Une sage gestion veut donc qu'il distribue le personnel consulaire de façon à ne pas accroître inutilement les dépenses relatives aux transferts des agents (déplacements, transport des effets, frais d'hôtel, etc.).

Les facteurs que nous venons d'examiner (goûts et désirs, état de santé, charges de famille) constituent ce que nous convenons d'appeler les *facteurs personnels*.

Ils en est d'autres qui tiennent directement du service et que, pour cette raison, nous dénommerons *facteurs techniques*.

Suivant la nature des affaires incombant à un poste consulaire, son personnel est constitué différemment. A ce point de vue, on peut distinguer trois sortes de postes :

a) les consulats ayant presque exclusivement à s'occuper d'affaires administratives (postes de l'Europe centrale) ;

b) les consulats auxquels incombent principalement des affaires commerciales (postes d'outre-mer en général) ;

c) les consulats où les affaires administratives et les affaires économiques sont sensiblement égales en importance (postes situés à la périphérie de l'Europe et dans l'Amérique du Nord).

Lorsqu'un seul agent de carrière est attribué à un poste consulaire, il est choisi parmi les fonctionnaires du type administratif si ce poste appartient à la catégorie a), et parmi ceux du type commercial s'il s'agit d'un poste du groupe b). Quant aux consulats du groupe c), il nécessitent des agents possédant à la fois de bonnes connaissances administratives et une certaine expérience commerciale.

¹ Le Règlement consulaire ne renferme aucune disposition concernant le mariage des agents des consulats. Une circulaire du Service consulaire, datée du 4 septembre 1930, invite les fonctionnaires et employés qui ont l'intention de se marier à faire connaître au moins quatre mois à l'avance, au Département politique, la date approximative de leur mariage, comme aussi de le renseigner sur la personne (famille, nationalité, etc.) qu'ils se proposent d'épouser.

Il est relativement plus facile de pourvoir du personnel approprié les postes auxquels doivent être attribués deux ou plusieurs agents de carrière, car il est possible d'y répartir le travail suivant les capacités spéciales des divers employés. Dans la règle, c'est l'agent de plus haut grade du poste qui est appelé à traiter les affaires économiques.

Pour la répartition du personnel au point de vue hiérarchique, les postes consulaires sont classés en trois groupes, constitués respectivement par les postes de premier, deuxième et troisième ordre².

Sont considérés comme *postes de 1er ordre* les Consulats généraux et les Consulats ayant leur siège

- a) dans la capitale des Etats d'une certaine importance où la Suisse n'a pas de mission diplomatique ;
- b) dans les grands centres commerciaux ;
- c) dans les villes où existent des colonies suisses particulièrement nombreuses.

Lorsque le titulaire de ces postes est un agent honoraire, il devrait normalement lui être attribué un attaché consulaire ou un vice-consul de carrière, outre le personnel de chancellerie nécessaire.

Rentrent dans le groupe des *postes de 2me ordre* les consulats existant :

- a) dans la capitale des petits Etats ;
- b) dans les centres commerciaux qui, pour la Suisse, présentent moins d'intérêt que ceux mentionnés plus haut ;
- c) dans les villes où existent des colonies suisses d'une certaine importance.

Les titulaires de ces postes devraient, dans la règle, être secondés par un agent du grade de secrétaire de chancellerie de 1ère ou de 2ème classe.

Dans le groupe des *postes de 3me ordre* sont classés les consulats de faible importance et les vice-consulats. Dans ces postes, les fonctions de chancelier sont remplies par un agent subalterne (commis principal ou commis) ou par un employé auxiliaire.

Le tableau suivant fixera le lecteur sur la constitution normale du personnel dans les postes des trois ordres. Faute d'agents supérieurs en suffisance, plusieurs postes de premier ordre n'ont pas encore pu être pourvus de vice-consuls de carrière ou d'attachés consulaires.

² Il s'agit là d'une classification purement interne, destinée précisément à faciliter la répartition des agents et la constitution des effectifs.

Postes de 1er ordre.

Chef de poste (titulaire) :	Consul général ou consul (de carrière ou honoraire).
Remplaçant du chef de poste :	le vice-consul de carrière ou l'attaché consulaire.
Chancelier :	l'agent de chancellerie de plus haut grade (un secrétaire de chancellerie, dans la règle).
Personnel de chancellerie :	commis, dames expéditionnaires et aides de bureau, selon les besoins.

Postes de 2ème ordre.

Chef de poste (titulaire) :	consul honoraire.
Remplaçant du chef de poste :	le chancelier.
Chancelier :	l'agent de chancellerie de plus haut grade (un secrétaire de chancellerie, dans la règle).
Personnel de chancellerie :	comme pour les postes de 1er ordre, mais en plus petit nombre.

Postes de 3ème ordre.

Chef de poste (titulaire) :	consul ou vice-consul honoraire.
Remplaçant du chef de poste :	le chancelier.
Chancelier :	l'unique agent de chancellerie attribué au poste (commis principal ou commis) ou un employé auxiliaire.
Personnel de chancellerie :	Néant.

Pour la répartition des agents, il est encore tenu compte de leurs connaissances linguistiques étant donné l'importance qu'il y a à ce qu'ils possèdent des notions suffisantes de la langue officielle du pays où ils sont appelés à remplir leurs fonctions³.

Dans la règle, le stagiaire arrivant au terme de la période d'essai est attribué plus ou moins définitivement à l'une des régions linguistiques suivantes :

³ Le service consulaire est forcé parfois d'avoir recours à des auxiliaires étrangers (secrétaires, commis, dactylographes), car il ne dispose pas toujours, pour certains postes, d'employés suisses possédant des connaissances linguistiques appropriées.

1. Régions de langue allemande,
2. » » » française,
3. » » » italienne,
4. » » » anglaise,
5. » » » espagnole,
6. » » » portugaise,
7. » » » slaves,
8. autres régions (Scandinavie, Orient, Extrême-Orient).

Etant donné l'intérêt qu'il y a à ce que le fonctionnaire ne disperse pas ses forces dans l'étude de plusieurs langues étrangères, mais au contraire à ce qu'il atteigne un certain degré de perfection dans l'une d'entre elles (à côté de nos langues nationales), le Département politique évite, autant que possible, de transférer d'une région linguistique dans une autre les agents des consulats. De tels transferts ne laisseraient pas, d'ailleurs, d'être préjudiciables au service en diminuant le rendement du personnel, sans compter qu'ils occasionneraient, dans l'ensemble, des frais plus considérables que les déplacements effectués dans un rayon restreint.

En résumé, la répartition des agents de carrière est déterminée par des facteurs personnels, c'est-à-dire inhérents à l'agent, et par des facteurs techniques, tenant à la nature du service consulaire, à savoir :

Facteurs personnels :

- a) goûts et désirs,
- b) constitution physique, état de santé,
- c) charges de famille ;

Facteurs techniques :

- a) importance du poste (1er, 2me, 3me ordre),
- b) nature du poste (genre d'affaires prédominant),
- c) situation du poste (au point de vue linguistique).

Ce sont là les facteurs principaux, et nous pourrions dire généraux, pris en considération pour la répartition du personnel. Selon les cas, il en est d'autres qui doivent encore entrer en ligne de compte, tel que le degré de confiance, de sympathie, d'estime qu'inspire l'agent à ses supérieurs et à son entourage, sa prestance, son éducation, son énergie, ses relations, sa situation de fortune, etc., etc.

Ce qui précède laisse voir toute la complexité du problème que pose la répartition des agents, comme aussi tout l'intérêt qu'il y a pour le service à ce qu'ils soient connus personnellement des fonctionnaires du Département politique chargés des affaires du personnel.

CHAPITRE IX.

Délégués — Correspondants — Avocats conseils.

L'article 27, alinéa premier, du règlement consulaire, donne au consul la faculté de désigner, dans des cas particuliers, des délégués chargés de s'occuper d'une ou de plusieurs affaires déterminées. La lettre par laquelle le consul confère un mandat au délégué doit indiquer clairement la nature de ce mandat et sa durée. La désignation d'un délégué doit recevoir l'approbation du Département politique et, s'il y a lieu, de la légation dont relève le consul.

Le chef de poste est également autorisé, aux termes de ce même article 27, alinéa 2, à désigner des correspondants dans l'une ou l'autre localités de son arrondissement consulaire. Dans la règle, le correspondant, de même que le délégué, est choisi parmi les membres les plus en vue de la colonie suisse existant au lieu où l'on désire disposer de ses services.

Alors que le mandat du délégué est temporaire ou intermittent, c'est-à-dire qu'il ne peut s'exercer qu'en certaines circonstances, le rôle du correspondant est permanent, ou, plus exactement, continu. Le mandat confère au délégué, pour l'accomplissement de sa mission, un caractère officiel, car il y a délégation de pouvoirs de la part du consul en faveur du mandataire. Le correspondant, au contraire, en tant qu'il n'est pas désigné simultanément comme délégué pour une ou plusieurs affaires spéciales, n'a aucun pouvoir. Son rôle est essentiellement celui d'un informateur et d'un observateur ; il n'a ainsi aucune attribution officielle et sa nomination n'est jamais notifiée aux autorités du pays de résidence.

Il y a souvent confusion entre les rôles du délégué et celui du correspondant. Cela tient au fait que, dans la plupart des cas, ce dernier a été chargé de tâches incombant normalement à un délégué, sans être expressément nommé comme tel par le consul compétent.

Il s'en est suivi, parfois, de légers malentendus, que le Département politique s'est appliqué à dissiper en tenant compte des circonstances particulières à chaque cas.

Délégués et correspondants sont des auxiliaires précieux des consulats. Ils en accroissent souvent l'action et toujours leur facilitent la tâche. Leur utilité est d'autant plus grande que l'arrondissement consulaire est plus étendu (certains arrondissements ont une superficie supérieure à celle de la France) et que la colonie suisse est plus dispersée. En matière d'assistance, en particulier, le concours des correspondants et des délégués s'est révélé indispensable, étant donné la facilité avec laquelle des abus peuvent se produire dans ce domaine.

Le délégué et le correspondant remplissent leur mission à titre purement honorifique. Leurs frais de correspondance leur sont toutefois remboursés, ainsi que les débours qu'ils sont appelés à faire, dans certains cas, pour le compte d'un des départements fédéraux, d'une autorité cantonale ou communale, voire d'un particulier. Si le délégué ou le correspondant doit consacrer une fraction importante de son temps aux affaires consulaires, il peut être mis au bénéfice de l'article 4 du Règlement du 26 octobre 1923 concernant le traitement des fonctionnaires consulaires suisses, article permettant au Département politique d'allouer une indemnité à l'agent honoraire que ses fonctions officielles absorbent dans une trop grande mesure.

Le correspondant, nonobstant la permanence de sa collaboration, n'a pas la qualité d'agent du Service consulaire. Sa situation n'est donc pas comparable à celle de l'agent consulaire institué par certaines puissances étrangères, la France et la Belgique notamment. Il n'est pas soumis à la législation fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération. Aux termes de l'article 27, alinéa 2, du règlement consulaire, c'est le consul qui est responsable des actes des correspondants qu'il a désignés.

. . .

Ainsi que nous l'avons laissé entendre dans l'introduction du présent ouvrage, nos consulats sont appelés à s'occuper de recouvrements, de liquidations commerciales, en un mot d'affaires contentieuses. Leur intervention, toutefois, étant donné leur caractère officiel, ne saurait guère dépasser la limite de quelques démarches courtoises, par lesquelles le consul ou son remplaçant tente d'exercer une certaine pression morale sur la partie débitrice.

Il est évident qu'une intervention de cette nature, la seule, nous le répétons, qui soit compatible avec la situation officielle du consul, ne suffit pas à aplanir toutes les difficultés, c'est-à-dire à régler toutes les affaires litigieuses confiées au consulat ni à faire rentrer la totalité des créances qu'ils s'agit de recouvrer. Dans nombre de cas, un procès est nécessaire et, par suite, le concours d'un avocat admis au barreau au siège du consulat.

Les services d'un homme de loi sont encore indispensables à nos représentants en d'autres circonstances. Il n'est pas rare que les consuls soient appelés à donner à nos autorités ou à des tiers des renseignements sur la législation du pays de résidence, soit en matière de droit privé (droit de succession, droit commercial), soit en matière de droit public (impôts, douanes, établissement, etc.). Pour répondre en parfaite connaissance de cause aux demandes de cette nature, ils sont très souvent obligés de consulter un juriste, surtout dans les pays dont ils ne connaissent qu'imparfaitement la langue. En pareille occurrence, l'avocat devient le conseiller juridique du Consul et, dans une certaine mesure, un collaborateur.

Nos représentants consulaires se trouvant, comme nous venons de le voir, dans la nécessité d'avoir recours assez fréquemment aux conseils ou à l'intervention d'un avocat, il était indiqué qu'une disposition du règlement consulaire réglât les rapports de cet avocat avec le consulat auquel il est attaché. Cette disposition fait l'objet de l'article 50 du Règlement du 26 octobre 1923, article dont voici le texte : « Le consul est autorisé à conclure un arrangement avec un avocat admis, conformément aux lois de son pays, à la pratique du barreau et à lui confier, dans la mesure du possible, toutes les affaires où le ministère d'un avocat paraît nécessaire ou est demandé. L'approbation du Département politique est indispensable à la conclusion de semblables arrangements. Les avocats attachés au consulat ont le droit de porter le titre d'avocat-conseil du consulat de Suisse à X. Ils sont tenus d'observer strictement le tarif d'honoraires qui pourrait être fixé dans l'arrangement, comme toutes les autres stipulations qui y figurent. L'arrangement peut être dénoncé en tout temps. La Confédération n'est en aucune façon responsable des affaires qui auraient fait l'objet de l'intervention d'un avocat attaché à un consulat. »

Les services rendus à nos consulats par leurs avocats-conseils sont assez précieux pour que nous ayons cru devoir consacrer à ces derniers un demi chapitre dans le présent ouvrage. Nous étions d'autant plus enclins à le faire que l'un des buts de ce travail est de mon-

trer comment notre organisation consulaire a été adaptée à la protection des intérêts commerciaux suisses à l'étranger. Or une bonne partie de l'activité de l'avocat-conseil en faveur du consulat auquel il est attaché consiste précisément à défendre de tels intérêts, ceux-là mêmes qui sont le plus directement menacés. C'eût donc été une grosse lacune que de ne pas mentionner ici l'un des rouages les plus utiles du mécanisme consulaire appliqué à la défense de nos intérêts commerciaux.

Si l'un des plus impérieux devoirs des consulats, dans le domaine de l'expansion commerciale, est de trouver pour les exportateurs des représentants de commerce de premier ordre, une de leurs tâches immédiates, en matière de protection commerciale, est de s'assurer le concours d'avocats de première force, influents et actifs, auxquels les exportateurs puissent s'adresser en toute confiance, soit directement, soit par l'entremise du consulat.

Il n'est pas toujours aisé à nos représentants de trouver de tels avocats. Des Etats plus puissants que la Suisse se les disputent et les intérêts étrangers sont souvent plus considérables, partant plus lucratifs que les nôtres pour quiconque est appelé à les défendre. Le bon renom dont jouit notre pays dans le monde a souvent amené des jurisconsultes étrangers à accepter de faire office d'avocats-conseils de l'un ou l'autre poste consulaire suisse, nonobstant le maigre profit qu'ils en pouvaient retirer.

CHAPITRE X.

Le réseau consulaire.

Nous avons fait remarquer, au début de cet ouvrage (Ière partie, chap. I), que les premiers consulats de la Confédération ont été érigés dans des ports, en raison de l'importance que ceux-ci présentaient pour le ravitaillement de la Suisse en certaines denrées ou matières premières. Dès 1815, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur du Pacte fédéral et la pacification relative de l'Europe, de nombreux Suisses émigrèrent, non seulement dans les pays du continent, mais aussi outre-mer, dans les deux Amériques principalement. Il y eut dès lors nécessité à protéger ces émigrants, indépendamment de toute considération d'ordre commercial. Les consulats existant dans les ports ne furent plus seulement les agences commerciales qu'ils avaient été essentiellement au début ; ils eurent à s'occuper de plus en plus des Suisses de passage et de ceux qui, s'établissant dans ces ports, y formèrent assez rapidement des colonies nombreuses et souvent prospères. De telles colonies se constituèrent, au courant du XIXe siècle, sur tous les points du globe. Très denses dans les pays limitrophes de la Suisse, assez nombreuses dans les pays américains, elles sont très clairsemées en Afrique et en Australie, et encore davantage en Asie ¹.

¹ Statistique des Suisses à l'étranger. Selon les données recueillies par le Service consulaire, en 1928, avec toute l'exactitude qu'il est possible d'apporter en pareille matière, les Suisses à l'étranger étaient au nombre approximatif de 346.000 à fin 1927, se répartissant comme il suit :

Europe :	France	144.500	Amérique :	Etats-Unis	47.040
	Allemagne	53.980		Argentine	15.760
	Italie	19.230		Canada	8.010
	Grande-Bretagne	13.150		Brésil	4.430
	Belgique	6.280		Autres Etats	4.590
	Espagne	3.230		Total	79.830
	Autres Etats	12.950			
Total		253.320	Afrique :	Total	7.500
			Asie :	Total	3.000
			Océanie :	Total	2.500

Dès 1848, époque de la réorganisation politique et administrative de la Suisse, les raisons commerciales passent à l'arrière-plan dans les considérations invoquées en faveur de la création de nouveaux consulats. Le pays entre en effet dans une ère de prospérité industrielle et commerciale qui le dispense de lutter beaucoup pour assurer l'existence de sa population. Mais l'émigration continue néanmoins et le Gouvernement fédéral a tout lieu de craindre que les milliers de jeunes gens qui s'expatrient ne soient définitivement perdus pour la Suisse. Il s'efforcera donc, par l'action de ses représentations à l'étranger, de les grouper, de les retenir, par des liens administratifs et militaires, dans la famille helvétique. Il y a réussi jusqu'à la guerre mondiale, aidé puissamment, il est vrai, par l'ardent patriotisme des Suisses expatriés. Il devait s'ensuivre que l'activité des consulats deviendrait essentiellement administrative, et, en fait, jusqu'en 1914, ils s'occupèrent presque exclusivement d'affaires d'état civil, notariales et militaires, bornant leur activité, dans le domaine économique, à l'information commerciale. Nous avons vu ailleurs ce que valait celle-ci.

Ainsi, pendant tout un siècle (1815—1915, approximativement), le principal facteur qui entrainait en ligne de compte pour la création d'un consulat était l'importance numérique de la colonie suisse existant dans la ville choisie comme siège du nouveau consulat. La valeur d'un poste consulaire était en quelque sorte proportionnelle au nombre des Suisses établis dans son arrondissement.

La guerre mondiale est venue modifier radicalement cette pratique et cette conception. En remettant pour longtemps au premier rang de nos préoccupations les intérêts économiques, elle a obligé le Gouvernement fédéral à prêter à nos exportateurs toute l'aide compatible avec la Constitution, les lois et les usages internationaux. Le Département politique et le Département de l'économie publique furent ainsi amenés à utiliser les légations et consulats dans une mesure croissante en faveur de notre expansion commerciale. Le facteur « colonie », sans perdre de son importance, passa au second plan, cédant nettement le pas au facteur « intérêts économiques ». Cela est vrai surtout pour les pays d'outre-mer où, sauf en Amérique, les colonies suisses sont relativement petites, mais où l'on entrevoit la possibilité d'ouvrir de nouveaux débouchés à nos industries d'exportation.

Cela dit, nous pouvons résumer notre pensée en disant que, jusqu'à la guerre mondiale, le réseau consulaire suisse s'est développé parallèlement à notre émigration, chaque colonie de quelque impor-

tance ayant été pourvue, à un moment donné, d'un poste consulaire. Depuis la conclusion de la paix, soit approximativement à partir de 1920, l'extension du réseau consulaire est conditionnée principalement, parfois même exclusivement, par les besoins de notre expansion commerciale ².

Au 1er janvier 1931, la Suisse entretenait 129 postes consulaires ³, à savoir :

17 consulats généraux, dont 2 avec titulaire de carrière,

110 consulats, dont 2 avec titulaire de carrière,

2 vice-consulats, dont aucun avec titulaire de carrière.

Par pays et continent, ces postes se répartissaient, à la même date, comme il suit :

Europe :

Allemagne : Brême, Breslau, Dresde, Düsseldorf, Elbing, Francfort s/M., Hambourg, Cologne, Leipzig, Mannheim, Munich, Nuremberg, Stuttgart ;

Belgique : Anvers ;

Bulgarie : Sofia ;

Danemark : Copenhague ;

Dantzig : Dantzig ;

Espagne : Barcelone, Séville ;

Estonie : Tallinn (Reval) ;

Finlande : Abo, Helsingfors ;

France : Besançon, Béziers, Bordeaux, Dijon, Le Havre, Lille, Lyon, Marseille, Mulhouse, Nancy, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulouse ;

Grande-Bretagne : Glasgow, Liverpool, Manchester ;

Grèce : Salonique ;

Hongrie : Budapest ;

Italie : Catane, Florence, Gênes, Livourne, Milan, Naples, Trieste, Turin, Venise ;

² La plupart des postes créés depuis 1920 ont été érigés dans des centres où nos compatriotes n'étaient relativement qu'en petit nombre, ainsi à Freetown et Porto Alegre (1920) ; Calcutta, Casablanca, Madras et Shanghai (1921) ; Canton et Lourenço-Marques (1922) ; Saïgon (1926) ; Jaffa et Tanga (1927) ; Dakar et Léopoldville (1928) ; Salonique (1929).

³ Ne sont pas compris dans ces chiffres les bureaux consulaires des légations. Toutes nos missions diplomatiques, sauf celle de la Haye, sont chargées des affaires consulaires pour un arrondissement déterminé.

Lettonie :	Riga ;
Lithuanie :	Kaunas ;
Norvège :	Oslo ;
Pays-Bas :	Amsterdam, Rotterdam ;
Portugal :	Lisbonne, Porto ;
Roumanie :	Galatz ;
Yougoslavie :	Zagreb.

Au total 59 postes consulaires.

Amérique :

Etats-Unis :	Chicago, Cincinnati, Denver, Los Angeles, New Orleans, New York, Philadelphie, Portland, San Francisco, Seattle, St-Louis ;
Canada :	Montreal, Toronto, Vancouver, Winnipeg ;
Mexique :	Mexico, Guadalajara, Tampico ;
Cuba :	La Havane ;
Amérique centrale :	San José, Guatémala, Panama, San Miguel ;
Brésil :	Bahia, Curityba, Parà, Pernambuco, Porto Alegre, São Paulo ;
République Argentine :	Cordoba, Mendoza, Rosario de Santa Fé, Santa Fé ;
Chili :	Santiago, Magallanes (Punta Arenas), Valdivia, Valparaiso ;
Autres Etats :	Bogota, Guayaquil, Lima, La Paz, Caracas, Montevideo, Assomption.

Au total 44 postes consulaires.

Asie :

Indes :	Bombay, Calcutta, Colombo, Madras ;
Chine :	Canton, Shanghai ;
Autres régions :	Saïgon, Singapour, Batavia, Medan, Manille, Jaffa.

Au total 12 postes consulaires.

Afrique :

Union Sud-africaine :	Johannesbourg, Capetown ;
Colonies et protectorats français :	Alger, Casablanca, Dakar, Tamatave ;

Colonies et protectorats anglais : Freetown, Tanga ;
 Autres régions : Léopoldville, Lourenço-Marques.
 Au total 10 postes consulaires.

Océanie :

Australie : Melbourne, Sydney, Brisbane ;
 Nouvelle-Zélande : Auckland.

Au total 4 postes consulaires.

Le tableau qui précède permet de constater que la Suisse est très modestement représentée en Asie et en Océanie, et guère mieux en Afrique. La cause en a été exposée au début de ce chapitre. Le Département politique s'occupe, depuis quelques années, de combler les lacunes les plus manifestes que présente notre représentation consulaire dans ces trois continents. Le manque de personnel qualifié et l'insuffisance des crédits ne permettent pas, malheureusement, d'aller de l'avant avec toute la célérité désirable. Il ne sert à rien, en effet, d'ouvrir un consulat tant qu'on n'a pas la possibilité d'en confier la direction à un chef bien qualifié et d'adjoindre à celui-ci le personnel approprié. Les lacunes susmentionnées ne pourront donc être comblées qu'avec le temps, au fur et à mesure que la Département politique pourra disposer à cet effet des agents de carrière indispensables.

La *répartition des postes* est un facteur non moins important que le recrutement et la formation du personnel, surtout si l'on a en vue la défense de nos intérêts économiques et notre expansion commerciale. Il s'agit, en effet, de porter l'effort là où l'on peut en attendre presque à coup sûr d'heureux résultats. Les autorités fédérales compétentes s'efforcent de discerner les points du globe où cet effort peut être utilement accompli. Ce n'est pas aussi aisé qu'il peut paraître au premier abord, et les sacrifices pécuniaires inséparables d'une extension, même restreinte, de notre représentation méritent qu'on apporte une grande attention à l'extension ou à la modification du réseau consulaire.

La Suisse possédait au 1er janvier 1931 cent vingt-neuf postes consulaires. Nous estimons que ce nombre pourra, pendant de longues années encore, rester sensiblement invariable. En effet, si la création de consulats paraît plus ou moins prochaine dans l'une ou l'autre capitales et dans certains centres commerciaux de premier ordre, si le jour viendra où il faudra installer à nouveau quelques consulats dans l'Europe orientale, il sera possible de supprimer, ci ou là,

quelques postes dont l'existence ne paraît plus répondre à un besoin réel. Il est fort probable, aussi, que plusieurs des consulats actuels devront être transformés en légations au cours des années prochaines, ce qui réduira d'autant le nombre des postes consulaires.

Dans la règle, un consulat général devrait exister dans toute capitale où la Suisse n'entretient pas de légation ⁴. En pratique, il n'a pas toujours été possible de satisfaire à cette règle, pour la simple raison qu'on n'eût pas trouvé au siège de la représentation à créer un ressortissant suisse en situation d'assumer la charge de consul général. Le fait est regrettable, car il est évident que nos consuls honoraires font bien modeste figure à côté des diplomates et des consuls généraux de carrière envoyés dans les capitales par la plupart des puissances. Quant aux consulats, ils devraient, en principe, être réservés pour la représentation régionale dans les Etats d'une certaine étendue et pour la protection de nos nationaux et la défense de nos intérêts économiques dans les territoires coloniaux et protégés.

⁴ Plusieurs réglementations consulaires étrangères, notamment la réglementation belge, prévoient que les fonctions de consul général ne peuvent être exercées que par un agent de carrière. Il serait souhaitable qu'une disposition analogue fût introduite dans la réglementation suisse.

CHAPITRE XI.

Le budget des consulats.

L'application du système que nous venons d'exposer ne devait évidemment pas aller sans un accroissement considérable des dépenses occasionnées à la Confédération par sa représentation consulaire.

Jusqu'en 1890, les subsides alloués à divers consulats font l'objet d'un seul poste global aux budgets, comme aussi dans les comptes d'Etat. Ce poste figure pour la première fois dans le compte de 1856, avec la somme quasi dérisoire de 2500 francs. Il s'élève à 12.772 francs en 1860, à 36,000 francs en 1865, à 60,000 francs en 1870, à 66.750 francs en 1875, à 92.500 francs en 1880, à 113.600 francs en 1885, à 135.000 francs en 1890 ¹.

En 1891, le poste budgétaire en question s'accroît soudain de quelque 100.000 francs, à la suite du vote d'un crédit de ce montant « pour la création et l'entretien de quelques postes consulaires de carrière » (voir 1ère partie, chapitre V). C'est ainsi que nos consulats figurent dans le compte d'Etat de 1895 avec une dépense totale de 236.661 francs.

En 1900, les frais occasionnés par notre représentation consulaire n'atteignaient plus que 124.730 francs. La cause en est que, dans l'entre-temps, les consulats généraux créés à Londres et à Buenos-Aires n'avaient pas tardé à revêtir officiellement un caractère diplomatique et à prendre rang ainsi au nombre de nos légations.

Les comptes d'Etat de 1905 et de 1910 accusent respectivement une dépense de 143.633 francs et 154.307 francs pour les consulats ²,

¹ Dans ces chiffres sont compris les subsides versés aux sociétés suisses de bienfaisance, lesquels représentent approximativement, au total, 15 à 20 % des sommes susénumérées. Ainsi, en 1885, par exemple, le subside net alloué à divers consulats s'est élevé à 96.000 francs.

² Dans les chiffres de 1900, 1905 et 1910 ne sont pas compris les frais de ports, télégraphie, fournitures de bureau, etc., remboursés aux consulats et qu'on peut

ceux des années 1911 à 1919, une dépense moyenne approximative de 200,000 francs par année.

Ainsi, jusqu'après la guerre, les frais occasionnés à la Confédération par sa représentation consulaire furent des plus modiques. Ils restèrent inférieurs, en moyenne, à 2000 francs par poste, si l'on excepte les deux ou trois consulats généraux qui eurent à leur tête des agents de carrière.

A partir de 1920, par suite de l'entrée en vigueur des dispositions financières du règlement du 16 décembre 1919, les comptes d'Etat et les budgets rendirent l'image fidèle de la réalité. Les consuls furent obligés de verser à la Confédération la plus grande partie des émoluments perçus³, mais, en revanche, la Caisse fédérale était tenue de leur rembourser les frais de chancellerie et les appointements versés au personnel qui n'était pas rétribué directement par le Département politique. Il devait inévitablement s'ensuivre un écart de plus en plus considérable entre les recettes et les dépenses des consulats, au détriment de la Caisse fédérale, car les consuls honoraires n'étaient plus intéressés personnellement, dès lors, à réduire au strict minimum les frais de chancellerie. De plus, la faible part qui leur était laissée sur les émoluments ne les incitait guère à vouer la même attention que par le passé à leur perception. Alors qu'en 1920, les recettes des chancelleries suffisaient presque à couvrir les dépenses, elles ne représentaient plus que 50 % de celles-ci environ en 1924 et 20 % pour les années 1928 et 1929 réunies. Il est juste d'ajouter que la diminution des recettes est due en grande partie à la suppression graduelle du visa pour les passeports étrangers.

Les dépenses sont constituées : 1° par les traitements et les allocations versées au personnel ; 2° les frais de déplacement et de déménagement occasionnés par les mutations ; 3° le loyer, le chauffage, l'éclairage et l'entretien des chancelleries ; 4° l'acquisition du matériel de bureau, les frais de ports, de télégrammes, etc. Elles peuvent être réparties en deux groupes : les dépenses pour le personnel (1° et 2°) et le frais de bureau (3° et 4°). Le tableau suivant fixera le lecteur sur

évaluer à 12—15.000 francs. Ces frais ne forment qu'un seul poste pour les légations et les consulats, en sorte qu'il serait difficile d'établir exactement la part revenant à chacun de ces deux groupes d'offices.

³ Selon les art. 110 du Règlement consulaire du 16 décembre 1919 et 100 du Règlement du 26 octobre 1923, les trois quarts des émoluments perçus reviennent à la Confédération et l'autre quart au consul honoraire, sauf en ce qui concerne l'immatriculation, dont le produit revient entièrement à la Caisse fédérale.

l'importance de ces deux groupes de dépenses pour les années 1920 à 1930 :

Année	Personnel	Frais de bureau	Total
1920	874.133	377.038	1.251.171
1921	1.143.058	483.228	1.626.346
1922	1.206.493	415.196	1.621.689
1923	1.343.260	395.700	1.738.960
1924	1.663.599	477.426	2.241.026
1925	1.694.368	494.110	2.188.479
1926	1.551.199	476.199	2.027.399
1927	1.648.664	542.072	2.190.737
1928	1.712.961	503.921	2.216.883
1929	1.956.913	554.140	2.511.053
1930	2.136.925	630.924	2.766.949

L'accroissement des sommes figurant dans la colonne du personnel provient, d'une part, de ce que le nombre des agents permanents des consulats s'est accru régulièrement, d'autre part, de ce que les traitements ont été augmentés au fur et à mesure que la qualité du personnel, dans son ensemble, s'améliorait, que les agents avançaient en âge et que des renseignements plus précis et complets permettaient d'adapter les appointements au coût de l'existence dans les diverses régions du globe ⁴.

Quant aux frais de bureau, leur augmentation est due, avant tout, à l'acquisition du mobilier nécessaire à l'agencement des chancelleries et à l'installation progressive de celles-ci dans des locaux indépendants, appropriés aux besoins des consulats par leur situation et leur disposition.

⁴ Selon le règlement du 26 octobre 1923 concernant le traitement des fonctionnaires consulaires suisses, modifié par la décision du 4 janvier 1929 du Conseil fédéral, la rétribution annuelle ou traitement global des fonctionnaires consulaires (y compris les stagiaires et le personnel féminin permanent) est composé : 1^o du traitement proprement dit ou traitement de base, nettement déterminé par l'échelle des traitements ; 2^o de l'allocation de résidence, variable selon le coût de la vie au lieu de séjour de chaque agent ; 3^o de l'allocation d'enfant, s'il y a lieu. L'allocation de résidence est la même, dans la règle, pour tous les agents du même grade dans un même pays. L'allocation des célibataires est égale aux $\frac{3}{4}$ du montant de celle versée aux fonctionnaires mariés.

Les recettes proviennent : 1^o des taxes d'immatriculation ; 2^o des émoluments de chancellerie ; 3^o de la provision de 5 % prélevée sur le montant des taxes militaires encaissées ⁵. Elles se sont élevées à 1.008.902 fr. en 1924, à 1.050.422 fr. en 1925, à 488.505 fr. en 1926, à 408.748 fr. en 1927, à 597.722 fr. en 1928, à 374.194 fr. en 1929 et à 270.460 fr. seulement en 1930 ⁶.

Il serait possible, certes, d'augmenter sensiblement le montant des recettes en majorant certaines positions du tarif consulaire. Mais le Conseil fédéral a tenu jusqu'ici à ne pas rendre onéreux les services de ses consulats ; il a d'ailleurs cherché à favoriser l'immatriculation de nos compatriotes à l'étranger en réduisant à plusieurs reprises la taxe y relative. Peut-être sera-t-il néanmoins amené, à l'instar de la plupart des autres Gouvernements, à augmenter les émoluments perçus dans les affaires commerciales, en particulier dans les affaires contentieuses, étant donné qu'elles absorbent dans une mesure toujours plus grande le temps du personnel diplomatique et consulaire et qu'il paraît équitable que ceux qui tirent un profit matériel de l'intervention des consulats contribuent partiellement à leur entretien.

En 1930, l'année la moins favorable quant aux recettes des consulats, la dépense nette de la Suisse pour sa représentation consulaire, calculée par tête de population, s'est élevée à quelque 60 centimes. Comparée à la valeur moyenne de nos exportations totales au cours de ces dernières années, la dépense est d'environ un pour mille. Elle atteint 2 pour mille si l'on y ajoute les frais de notre représentation diplomatique. Ces chiffres se passent de commentaires : ils montrent à l'évidence que la protection de l'ensemble des intérêts suisses à l'étranger n'occasionne pas une dépense disproportionnée avec leur importance.

⁵ Cette provision est abandonnée en entier aux consuls honoraires, de telle sorte que la part revenant au Département politique sur les encaissements effectués par les consulats est assez faible, puisque les postes dirigés par des agents de carrière sont une petite minorité.

⁶ Dans les recettes ne sont pas comprises les sommes récupérées sur les frais occasionnés par les démarches des consulats en faveur des tiers. Les frais récupérés sont portés directement en déduction des dépenses.

TROISIEME PARTIE

**Les attributions des consulats
en matière de protection et d'expansion
commerciales.**

CHAPITRE PREMIER

Considérations générales.

La seconde partie du présent travail a été consacrée à l'examen de l'appareil consulaire suisse actuel, de sa structure, des principes qui président à son développement. Notre étude serait incomplète si nous n'examinions pas également le fonctionnement de cet appareil en tant qu'il s'agit de la protection de nos intérêts matériels à l'étranger et du développement de nos relations économiques extérieures. Ce fonctionnement dépend non seulement de la qualité du personnel, de l'organisation des chancelleries consulaires, de la répartition des postes, toutes choses sur lesquelles les chapitres précédents ont fixé le lecteur, mais il est encore régi par les dispositions réglementaires fixant les attributions des représentants consulaires. Ceux-ci ne peuvent agir à leur guise. Ils sont tenus d'observer certains principes, certaines règles, dans les divers domaines de leurs fonctions officielles. A défaut de prescriptions spéciales, le droit des gens, les usages internationaux et la législation du pays de résidence tracent certaines limites à leur activité. En matière économique, ces limites sont peut-être moins nettes que dans les autres domaines. Les dispositions réglementaires suisses et étrangères ne sont explicites que sur certains points; sur d'autres, et non des moins importants, elles sont muettes ou ne renferment que des indications toutes générales, des recommandations vagues.

Dans quelle mesure les prescriptions suisses actuelles, c'est-à-dire le règlement consulaire du 26 octobre 1923 et les instructions spéciales que le complètent, permettent-elles à nos consulats de protéger les intérêts économiques suisses à l'étranger et de favoriser notre expansion commerciale? Les dispositions actuellement en vigueur ont-elles été suffisamment adaptées aux nécessités de la lutte économique dans l'après-guerre ou bien les faits, dépassant les pré-

visions des auteurs du dernier règlement, imposent-ils aux consulats un rôle à la fois plus vaste et plus complexe que ne le laisse deviner la consultation des textes. Telles sont les questions qu'il nous a paru opportun d'élucider ici. A cet effet, nous avons été amenés à examiner les attributions des consulats telles qu'elles résultent, d'une part, des dispositions réglementaires, d'autre part, des exigences de la vie réelle, c'est-à-dire de la pratique.

* * *

Nos consulats ont, dans le domaine économique, et plus particulièrement dans le domaine commercial, un *rôle général* qui est nettement défini par l'article 28, alinéa 4, du règlement consulaire du 26 octobre 1923 : « Le consul doit appuyer tous les efforts tendant à développer les relations entre la Suisse et son arrondissement consulaire. *Il doit, en particulier, vouer toute son attention au développement des relations commerciales.* » En d'autres termes, le représentant consulaire suisse doit, autant que sa position et les circonstances le permettent, contribuer dans toute la mesure des moyens dont il dispose et avec une persévérance infatigable à tout ce qui peut favoriser le commerce d'exportation de la Suisse avec le pays dans lequel il réside, ainsi qu'à prévenir et à détourner tous les dangers auxquels ce commerce pourrait être exposé.

Disons d'emblée qu'un poste consulaire ne peut être ni une maison de représentations, ni un musée d'échantillons, ni un comptoir commercial quelconque. Il ne saurait non plus se transformer en agence de recouvrements ou en maison de banque, encore que nos consulats aient à s'occuper de nombreux recouvrements de créances, de la conservation et de la transmission de dépôts en espèces et autres. *Dans tous ces domaines, les consulats doivent éviter de se substituer à l'initiative privée chaque fois que celle-ci est en mesure d'intervenir normalement, c'est-à-dire sans retard, sans occasionner des frais excessifs et sans faire courir des risques sérieux à nos nationaux.* Ce n'est pas toujours le cas. Dans bien des pays la législation est encore incomplète ou défectueuse, la justice lente, les usages très différents des nôtres. Il importe que nos représentations officielles y suppléent, en quelque sorte, à l'insuffisance des organes administratifs et judiciaires locaux ou à l'absence d'institutions économiques semblables à celles qui facilitent les transactions dans l'Europe occidentale, par exemple. On comprendra, dès lors, que l'intervention des consulats dans les affaires commerciales soit plus ou moins

étendue et accentuée suivant les pays, voire les différentes régions d'un même pays.

Les *attributions spéciales* des consulats dans le domaine économiques sont déterminées par les articles 30 (Obligations des consuls de passage en Suisse), 48 (Tribunaux arbitraux), 50 (Avocats-conseils), 78—80 (Rapports et renseignements), 81 et 83 (Dépôts) et 84 (Recouvrements, liquidations commerciales) du règlement consulaire du 26 octobre 1923. Des instructions détaillées, émanant principalement de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique, complètent les dispositions réglementaires.

Dans la pratique, les attributions sus-énumérées on conduit les consulats à une activité que nous subdiviserons, pour la commodité de l'étude, en quatre services, à savoir

- 1^o le service d'information,
- 2^o le service du contentieux,
- 3^o le service des représentations commerciales,
- 4^o le service de propagande économique.

A chacun de ces services nous avons consacré un chapitre, où l'activité des consulats a été analysée à la lumière de notre expérience personnelle.

CHAPITRE II.

Le Service d'information.

Ce service a de tout temps été considéré comme l'attribution principale des consulats dans le domaine économique, et c'est aussi bien la raison pour laquelle un chapitre spécial (chap. 6, art. 78—80) lui a été consacré dans le règlement consulaire du 26 octobre 1923.

Suivant la nature et l'étendue des informations transmises en Suisse par les consulats, on distingue trois sortes de rapports : les *rapports généraux*, les *rapports spéciaux* et les rapports particuliers ou *renseignements*.

La Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique, par diverses circulaires, en particulier par celle du 15 décembre 1928, a donné aux représentations officielles suisses à l'étranger des instructions complètes et précises au sujet de l'élaboration des rapports économiques. Il ne nous appartient pas d'analyser ici ces instructions. Nous nous bornerons à dire qu'elles sont conçues dans un sens des plus pratique, qu'elles tendent à l'utilisation rationnelle de la documentation rassemblée par les légations et consulats et à l'élimination des renseignements sans valeur pour l'exportateur suisse : Les rédacteurs de rapports sont invités à discerner soigneusement ce qu'il importe à l'exportateur de savoir de ce qui n'offre pour lui qu'un intérêt médiocre.

Par ses rapports généraux, le représentant consulaire tient la Division du commerce au courant de la situation économique existant dans son arrondissement consulaire et des faits qui sont de nature à la modifier. Pour élaborer de tels rapports en connaissance de cause, le consul ou celui de ses collaborateurs qui est chargé de leur rédaction doit suivre de très près la vie économique du pays de résidence, par le dépouillement régulier des quotidiens principaux paraissant au siège du consulat et de certains périodiques économiques, par l'observation personnelle du mouvement industriel,

agricole, commercial, etc., par la consultation aussi d'hommes d'affaires, de publicistes économiques, de hauts fonctionnaires et de commerçants de toutes catégories. C'est à ce prix seulement que les rapports généraux acquièrent une réelle valeur et constituent des documents utiles pour la Division du commerce, l'Office suisse d'expansion commerciale et tous ceux qui ont des affaires à traiter à l'étranger, en particulier nos exportateurs.

Les rapports spéciaux traitent d'une question limitée. Ils constituent souvent des monographies et servent à renseigner la Division du commerce, l'Office suisse d'expansion commerciale ou des particuliers (contre émoluments) sur une branche d'industrie ou de commerce, sur la situation dans un domaine déterminé de l'activité économique, sur les possibilités d'affaires dans quelque centre ou région, sur des questions douanières, etc.

Quant à l'information particulière, elle consiste pour le consulat à procurer aux institutions, maisons ou personnes suisses qui en font la demande (contre remboursement des frais) des renseignements sur des maisons ou particuliers établis dans l'arrondissement consulaire. Cette partie du service d'information n'est pas la moins délicate, car la plupart des renseignements transmis concernent des maisons de commerce et sont souvent déterminants pour la conclusion d'affaires, l'octroi de crédits, l'établissement de contrats de représentation.

Dans la règle, les consulats ne doivent pas élaborer de toutes pièces les renseignements commerciaux qu'ils envoient. Ils s'en procurent les éléments auprès des chambres de commerce, des banques et des agences de renseignements, et ne les transmettent qu'après les avoir confrontés, dans la mesure du possible, avec les informations qu'ils peuvent tenir de sources particulières, c'est-à-dire de commerçants, de courtiers, etc. Le représentant consulaire et son premier collaborateur (vice-consul ou chancelier), s'ils comprennent bien leur rôle dans le domaine de l'information privée, ne se contentent pas, en effet, de transmettre sans vérification minutieuse les renseignements obtenus auprès de banques ou d'agences spéciales. Ils questionnent discrètement des commerçants amis, suisses ou étrangers, tâchent d'entrer personnellement en rapport, peu à peu, avec les principaux clients de nos exportateurs, en particulier avec leurs représentants respectifs. Avec le temps, ils se constituent ainsi une précieuse documentation, qui leur permet de renseigner assez exactement les industriels et commerçants suisses sur la valeur de leurs

représentants et clients et de les avertir, le cas échéant, des changements survenant dans la situation de ceux-ci.

Les renseignements commerciaux donnés par les consulats ne sauraient engager la responsabilité de la Confédération. Le consul et ses collaborateurs ne peuvent être tenus à réparation si une affaire, traitée sur la base de renseignements fournis par eux, échoue ou cause des pertes à l'une des parties. Ils sont censés être de bonne foi et renseigner les intéressés dans toute la mesure de leurs moyens. Des sanctions peuvent évidemment être prises contre les fonctionnaires consulaires qui se rendraient coupables de négligence dans le domaine de l'information. Demeure réservée, d'ailleurs, l'action en dommages et intérêts contre le fonctionnaire qui aurait sciemment induit une maison ou un particulier en erreur en vue de favoriser un concurrent et aurait ainsi causé un préjudice appréciable à la partie lésée.

Nous estimons devoir ajouter ici, pour éviter tout malentendu, que les consulats n'interviennent qu'à titre subsidiaire ou complémentaire, si l'on peut ainsi dire, en matière de renseignements privés, c'est-à-dire qu'ils ne se substituent pas aux agences privées. Presque sans exception, en effet, les exportateurs s'adressent simultanément à une agence de renseignements en Suisse et à la représentation consulaire suisse à laquelle le client étranger ressortit de par son lieu de domicile. Les exportateurs ont ainsi la possibilité de contrôler l'une par l'autre les informations reçues.

Dans la règle, les rapports généraux sont publiés, par les soins de l'Office suisse d'expansion commerciale, dans l'organe hebdomadaire intitulé « Informations économiques » (*Wirtschaftliche Mitteilungen*)¹.

Les rapports spéciaux peuvent aussi être publiés dans l'organe susnommé, s'ils sont de nature à intéresser un cercle étendu de maisons ou de particuliers. S'ils ne concernent qu'un nombre restreint d'exportateurs, l'Office suisse d'expansion commerciale a d'autres moyens de les porter à la connaissance des intéressés.

Il ressort de ce qui précède que c'est en définitive vers l'Office suisse d'expansion commerciale (Siège de Lausanne) que convergent tous les rapports économiques généraux et spéciaux élaborés par nos légations et consulats et que cet office est ainsi en mesure de

¹ Avant la création de l'Office suisse d'expansion commerciale, les rapports économiques des consulats étaient publiés dans la Feuille officielle suisse du commerce, ainsi qu'il est prévu à l'art. 78, § 4, du R. C.

satisfaire aux demandes d'informations concernant n'importe quel marché étranger. Les intéressés domiciliés en Suisse gagnent donc du temps en s'adressant tout d'abord à l'office susnommé lorsqu'ils désirent se documenter sur un nouveau débouché.

En principe, les maisons suisses établies à l'étranger peuvent aussi avoir recours aux services des consulats pour obtenir des renseignements. Ceux-ci ne sont toutefois fournis qu'aux entreprises dont les produits n'entrent pas en concurrence avec des produits suisses similaires. Dans les cas douteux, les consulats s'adressent à la Division du commerce, à Berne, qui statue.

CHAPITRE III.

Le service du contentieux.

Aux termes de l'article 84 du règlement consulaire, les consuls sont autorisés à procéder au *recouvrement de créances* et à prêter leur appui en cas de *liquidation commerciale* lorsque leur intervention paraît indispensable pour mener les affaires à bonne fin et qu'il s'agit d'intérêts suisses¹. L'intervention du consul doit toutefois se réduire au strict nécessaire. Si une affaire ne peut être réglée à l'amiable, elle doit être remise entre les mains d'un avocat, avec le consentement du requérant.

Le consul ne peut évidemment donner à ses démarches auprès des débiteurs étrangers la forme de sommations ou de menaces. En aucun cas il ne doit se départir de la courtoisie qui est traditionnelle dans les rapports des représentations officielles avec les autorités, institutions, maisons et particuliers du pays de résidence. Contrairement à ce que pensent nombre d'exportateurs recourant aux services de nos représentants, l'intervention de ceux-ci ne peut donc rien avoir de policier : Elle ne peut se traduire que par une pression morale sur le débiteur. La force de cette pression dépendra

¹ Voir à ce sujet le rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1927, Département politique, p. 36, chiffre 6. Il y est dit, entre autres: „Les créanciers suisses ont un certain avantage à s'adresser aux légations et consulats en raison de la considération et de l'influence dont jouissent nos représentations à l'étranger, lesquelles peuvent, surtout dans les pays où la procédure est compliquée et coûteuse, obtenir parfois à moins de frais des résultats souvent plus favorables que ceux auxquels le créancier serait parvenu en recourant d'emblée aux moyens judiciaires. Nos représentations déploient ainsi une activité qui, pour une bonne part, est consacrée au commerce extérieur de la Suisse et ne laisse pas d'en favoriser le développement.»

Pour donner une idée de l'importance de ce service, nous ajoutons qu'en 1929, les consulats ont eu à s'occuper de 1654 affaires de recouvrements, portant sur 11,122,015 francs de créances. De cette somme, 1,687,228 francs se trouvaient encaissés à fin 1929.

de l'art de persuasion du consul ou de ses collaborateurs, de leur adresse à faire appel aux sentiments moraux du récalcitrant, à son amour-propre, à son honneur professionnel, etc.

Le prestige ou tout au moins la considération dont jouissent nos représentants consulaires à l'étranger suffisent dans nombre de cas à amener les débiteurs interpellés à s'acquitter envers leurs créanciers. Lorsque la mauvaise volonté est irréductible chez le débiteur, ou qu'elle s'accompagne de malhonnêteté, il est évident que le consul serait réduit à l'impuissance s'il ne pouvait faire appel au concours d'un avocat. L'essentiel est pour lui, en pareille occurrence, de pouvoir s'assurer les services d'un homme de loi actif, consciencieux, se contentant d'honoraires raisonnables, ce qui ne veut pas dire que ceux-ci ne seront pas supérieurs à ceux auxquels nous sommes accoutumés en Suisse.

Le consulat ne doit pas remettre le dossier d'une affaire à son avocat de confiance sans avoir obtenu au préalable le consentement du mandant et avant que celui-ci n'ait versé la provision voulue. Le rôle du consulat consistera, après la transmission du dossier, à suivre le cours de l'affaire et à s'assurer que l'avocat s'en occupe avec toute la célérité possible.

Pour que le consulat puisse exercer son contrôle sur l'activité de l'avocat, il importe que celui-ci ne soit pas en rapports directs avec le créancier. Si, néanmoins, ce dernier préfère donner mandat directement à l'avocat désigné par le consulat, cet office est dégagé de toute obligation envers le mandant dès l'instant où il a transmis le dossier au nouveau mandataire et il ne saurait encourir aucun reproche, par la suite, quant à la façon dont l'affaire pourrait être réglée et les honoraires calculés.

Les cas de recouvrements ne sont pas ceux qui présentent le plus de difficultés pour les consulats. Les contestations de toutes sortes qui peuvent s'élever entre exportateurs et importateurs grossistes, entre mandants suisses et mandataires étrangers, entre fournisseurs suisses et marchands au détail (magasins), etc. donnent lieu à des litiges, envenimés souvent par la mauvaise volonté de l'acheteur et des propos maladroits de la part du vendeur. Les procédés des maisons suisses ne sont pas toujours exempts de reproches, et il ne serait pas dans l'intérêt du commerce suisse qu'un consulat donnât raison a priori au requérant suisse et s'acharnât à vouloir mettre coûte que coûte tous les torts à la charge de la partie étrangère.

Ce serait le meilleur moyen d'indisposer sérieusement celle-ci contre l'ensemble du commerce suisse et, en définitive, contre la Suisse elle-même.

Le représentant consulaire ne doit accepter le rôle d'arbitre dans un litige commercial qu'avec le consentement écrit des deux parties (art. 48) et s'il n'est pas prévu une autre voie d'arbitrage dans le contrat de vente (celle d'une chambre de commerce, par exemple). Le cas échéant, il prend les mesures voulues pour mettre en sécurité les marchandises périssables, pour éviter qu'elles soient grevées de frais supplémentaires ou qu'elles soient vendues aux enchères par les autorités douanières après un séjour plus ou moins long dans les entrepôts de la douane.

Il n'est pas rare que des marchandises, laissées en souffrance par un agent peu scrupuleux ou un importateur failli, ne doivent être réexpédiées par les soins d'un consulat ou vendues sur place aux meilleures conditions possibles. Dans ce dernier cas, le consulat doit éviter autant que faire se peut d'effectuer la vente directement, étant donné qu'il n'est pas dans son rôle de participer activement à des opérations commerciales. En pareille circonstance, il s'abouche avec un représentant ou commissionnaire offrant toute garantie et le charge, moyennant provision, de placer la marchandise aux conditions arrêtées d'entente avec les intéressés suisses.

Dans la plupart des cas, les affaires de recouvrement et les liquidations commerciales, avec ou sans arbitrage, aboutissent à une transmission d'argent en Suisse ou à la constitution temporaire d'un dépôt auprès des consulats. Alors que l'envoi en Suisse des sommes provenant de recouvrements ou de liquidations commerciales n'est soumis à aucune disposition réglementaire restrictive, les dépôts en espèces ou en nature auprès des chancelleries consulaires ne peuvent être acceptés (art. 81, alinéa 3) que s'il n'existe pas d'autres moyens de les mettre en sécurité. Sauf convention spéciale, les consulats ne bonifient aucun intérêt sur les dépôts en espèces qu'ils auraient été amenés à accepter.

Aux termes de l'article 85 du règlement consulaire, le consul qui accepte des dépôts, se charge de transmissions, opère des recouvrements ou des liquidations agit en sa qualité officielle. La responsabilité de la Confédération n'est pas engagée de ce chef et les consuls ne devraient pas négliger de la décliner au moment où l'affaire leur est confiée, pour éviter tout malentendu par la suite.

Demeurent réservées les actions en dommages et intérêts fondées sur la législation fédérale concernant la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération.

Toutes les opérations, démarches, etc., que nécessite la protection d'intérêts commerciaux privés ne laissent pas d'occasionner au personnel des consulats un travail considérable² et qui tend à s'accroître, surtout dans les postes situés à la périphérie de l'Europe ou en pays d'outre-mer. Néanmoins, les autorités fédérales compétentes ont maintenu en vigueur jusqu'ici un tarif d'émoluments dont les taux paraissent dans bien des cas dérisoires si on les compare à ceux des tarifs consulaires étrangers. C'est ainsi que la *provision maximum* prévue pour les affaires de recouvrement et les liquidations commerciales est de 5 % sur la somme à encaisser. Encore, dans la pratique, ce pourcentage est-il généralement calculé sur la somme effectivement recouvrée. Le plus souvent, d'ailleurs, les consulats ne réclament que 2—3 % du montant encaissé, outre leurs frais. Quant aux *vacations*, il n'en apparaît que rarement dans les comptes de frais des consulats avec les tiers, bien que les représentants suisses à l'étranger ou leurs collaborateurs seraient souvent fondés à en réclamer.

Les affaires contentieuses peuvent être remises aux consulats directement ou par l'entremise du Bureau du contentieux (Rechts-bureau) de la Division des affaires étrangères à Berne. Cette dernière voie est à conseiller pour les cas d'une certaine importance ou présentant des difficultés spéciales. Les consulats ont, d'ailleurs, à prendre l'avis ou à requérir les conseils du Bureau du contentieux lorsqu'ils se heurtent à des obstacles qu'ils ne peuvent surmonter par leurs propres moyens ou lorsque le requérant suisse leur paraît avoir agi à l'encontre des intérêts suisses généraux, ou encore si l'intervention consulaire nécessite des démarches de quelque importance auprès des autorités étrangères.

² On peut lire à ce propos, dans le rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1927, p. 36, chiffre 6: „Les recouvrements en faveur de créanciers suisses auprès de débiteurs domiciliés à l'étranger occupent dans une très large mesure le département politique, les légations et les consulats, à tel point qu'on peut se demander, avec raison, s'il n'est pas fait abus des services de ces institutions pour la défense d'intérêts privés. Le département politique est d'avis que les légations et consulats ne doivent intervenir, en matière de recouvrement, que dans les cas présentant quelques chances de succès et où il n'est pas possible au créancier d'obtenir un règlement par une autre voie. Lorsque le débiteur se refuse à donner suite aux injonctions de la légation ou du consulat, il ne reste plus au créancier qu'à poursuivre le recouvrement de sa créance par la voie judiciaire.»

CHAPITRE VI.

Le service des représentations commerciales.

Les maisons suisses s'adressent fréquemment à nos consulats aux fins d'être mises en rapport avec des représentants de commerce ou des grossistes dans les principaux centres étrangers. Trop souvent, les consulats se sont bornés à transmettre aux intéressés en Suisse des noms et des adresses tirés de bottins, sans s'inquiéter sérieusement de savoir si les maisons ainsi désignées offraient des garanties suffisantes. Cette façon de procéder ne laissant pas d'être préjudiciable à l'exportation suisse, la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique, par une circulaire en date du 23 mars 1931, a fort judicieusement attiré l'attention des consulats sur l'importance qu'il y a lieu d'attacher à la recherche de bons représentants de commerce et les a invités, en conséquence, à ne pas communiquer en Suisse des adresses de maisons de représentations sans s'être assurés, d'une façon ou d'une autre, qu'il s'agit de maisons sérieuses et que celles-ci s'intéresseraient, en principe, à la vente des articles suisses qu'on se propose d'écouler.

Dans les pays d'outre-mer et même dans certains pays européens, les représentants de commerce à la commission, ducroire ou non, restent encore les meilleurs auxiliaires de nos exportateurs, à la condition qu'ils soient capables, actifs et honnêtes. On ne saurait donc vouer trop de soin à rechercher ceux d'entre eux qui présentent ces qualités essentielles et qui offrent ainsi de sérieuses garanties de succès. L'exportateur qui est représenté sur un marché étranger par une maison de premier ordre est certain que, si les conditions le permettent, ses produits trouveront acquéreur, tandis qu'il peut toujours craindre que ses intérêts soient négligés lorsqu'ils sont défendus par un représentant peu connu, peu considéré et dépourvu de moyens d'action suffisants (capitiaux, placiers, relations personnelles, etc.).

Par les renseignements qu'il obtient auprès des chambres de commerce, des banques et des agences spéciales, par ses rapports avec les milieux commerciaux suisses et étrangers, les consuls sont en mesure de connaître peu à peu la plupart des représentants de commerce de quelque importance établis dans leurs arrondissements respectifs, de discerner ceux qui peuvent être recommandés et de prendre contact avec eux. Au bout d'un certain temps, les consulats parviennent ainsi à constituer en quelque sorte un noyau de représentants bien qualifiés et de confiance, entre lesquels peut se répartir la représentation de la plupart des maisons suisses.

Il va sans dire qu'un consulat, en recommandant un représentant de commerce, ne saurait encourir une responsabilité au sens juridique du mot. Il n'en demeure pas moins que sa responsabilité morale est quelque peu engagée et surtout sa réputation en tant qu'office. On s'expose toujours à des désagréments en recommandant les services d'une personne ou d'une maison dont on s'aperçoit après coup qu'elle ne méritait ni la considération, ni la confiance qu'on lui accordait. Un fonctionnaire consulaire peut donc se tromper quant à la valeur d'une maison de représentation qu'il recommande, mais il est bien certain que, dans l'ensemble, il commettra beaucoup moins d'erreurs que l'exportateur cherchant des représentants à distance. Il est évident aussi qu'un consulat qui serait parvenu à concentrer la représentation des maisons suisses entre un nombre restreint de bons représentants n'aurait pas beaucoup de peine à exercer sur ceux-ci une surveillance discrète et, par conséquent, à pouvoir faire prendre en temps opportun les mesures conservatoires que nécessiteraient les circonstances. Bien plus, le chef de poste ou son premier collaborateur auraient la possibilité de travailler la main dans la main, si nous pouvons ainsi dire, avec ces représentants lorsqu'il s'agirait d'« enlever » une importante affaire. Grâce à l'appui de nos représentants officiels, à leurs démarches auprès des autorités ou de certaines institutions étrangères, les agents de maisons suisses ont parfois obtenu d'importantes commandes.

Il est à peine besoin d'ajouter que l'action du consulat est d'autant plus aisée et efficace que le chef de poste jouit d'une plus grande considération, qu'il possède, de par sa situation personnelle, des relations plus influentes dans les milieux officiels, industriels et commerciaux, et qu'il est secondé par un agent (vice-consul, attaché consulaire ou secrétaire) plus qualifié.

Lorsqu'ils ont à s'adresser à l'Office suisse d'expansion commerciale pour des affaires de représentation, c'est avec le siège de Zurich de cet office que les consulats doivent se mettre en rapport. Ce siège tient, entre autres, un état des représentants de commerce recommandables établis dans les principaux centres du monde, état qui est tenu à jour grâce aux renseignements fournis par les représentations officielles suisses à l'étranger et d'autres institutions encore. Les demandes de représentations émanant de l'étranger doivent également être adressées à ce siège de l'O. S. E. C., qui est spécialement documenté sur la production suisse et organisé pour mettre les acheteurs étrangers en relation avec nos exportateurs.

Il est presque superflu de relever ici que, pour qu'il puisse remplir efficacement sa mission en matière d'expansion commerciale, le personnel consulaire doit être tenu au courant de la production suisse, être informé de l'introduction d'articles nouveaux sur le marché. L'Office suisse d'expansion commerciale (siège de Lausanne) renseigne les consulats à cet égard au moyen d'un périodique intitulé « La Suisse industrielle et commerciale », paraissant en quatre langues (français, allemand, anglais et espagnol).

On pourra remarquer qu'aucune disposition du règlement consulaire ne vise spécialement l'activité des consulats en ce qui concerne la recherche de représentants de commerce en faveur des exportateurs. L'article 28, qui enjoint à nos consuls de faire tout leur possible pour développer les relations commerciales de la Suisse avec leur arrondissement, nous paraît rendre superflue l'existence de pareille disposition : On ne saurait, en effet, travailler mieux au développement de notre exportation qu'en assurant à nos industriels les services de représentants de commerce de premier ordre dans tous les centres commerciaux du monde. En s'employant dans ce sens, nos consuls ne font donc, en somme, que se conformer à l'article 28 du règlement consulaire.

CHAPITRE V.

4. Le Service de propagande économique.

Le développement des relations commerciales implique de la part des institutions suisses d'expansion commerciale et des exportateurs eux-mêmes une action de propagande intense à l'étranger. Dans l'ordre d'importance et pour ne parler que des institutions, ce sont l'Office suisse d'expansion commerciale, la Foire suisse d'échantillons, à Bâle, et le Comptoir suisse de Lausanne qui s'occupent de la propagande dont il s'agit.

Dans ce domaine encore, nos consulats sont appelés à rendre de précieux services. Mieux que personne ils sont placés pour diriger, au sens propre du terme, les efforts des institutions susnommées, car ils sont à même de leur désigner les institutions, maisons et personnes étrangères auprès desquelles la propagande peut s'exercer utilement.

L'Office suisse d'expansion commerciale distribue dans toutes les parties du monde des périodiques et des brochures spéciales fort bien conçues, tant au point de vue du fond que de la forme. Il importe que ce matériel de propagande, très coûteux, soit distribué judicieusement, ce qui ne serait pas le cas si les consulats et les correspondants particuliers de l'O. S. E. C. n'apportaient pas le plus grand soin dans le choix des chefs d'institutions et d'entreprises étrangères auxquels peuvent être adressés périodiques et brochures de propagande.

Le service de presse institué par l'O. S. E. C. rentre également au nombre des moyens de propagande économique auxquels les consulats doivent vouer leur attention. Dans la plupart des pays, les représentants officiels suisses, grâce à leurs bonnes relations avec la presse, ont réussi à faire paraître régulièrement et sans frais, dans d'importants quotidiens étrangers, les articles qui leur sont adressés par le siège de Lausanne de l'O. S. E. C.

La participation de la Suisse à certaines expositions et foires internationales met également à contribution nos représentants officiels. Ceux-ci doivent, en pareille occurrence, se mettre à la disposition du siège de Zurich de l'O. S. E. C., à qui incombe le soin d'organiser cette participation. Les consulats peuvent ainsi contribuer dans une large mesure au succès de ces manifestations économiques en ce qui concerne les intérêts suisses.

L'activité que nos consulats sont appelés à déployer en faveur du tourisme en Suisse constitue une action de propagande indirecte au bénéfice de nos industries. Il est évident que plus seront nombreux les visiteurs étrangers dans nos stations, plus on parlera de la Suisse à l'extérieur, de ses produits, de ses institutions, de ses habitants. Dans l'ensemble, nous pouvons admettre que la critique nous sera favorable, et c'est ainsi qu'au mot suisse s'attachera l'idée de qualité, le sentiment de confiance. Si nous prenons en considération, en outre, la valeur des produits exportés « invisiblement » de Suisse par les touristes étrangers, nous arrivons à cette conclusion que la propagande touristique est en même temps une excellente propagande commerciale. On comprendra dès lors tout l'intérêt qu'il y a pour notre pays à ce que ses représentants consulaires s'emploient activement à développer le mouvement des étrangers (touristes, malades, étudiants, etc.) vers la Suisse. Pour éviter tout malentendu, nous nous empressons d'ajouter que les consulats ne sauraient se muer en agences de voyage ni en offices de tourisme proprement dits. Renseigner les intéressés, contrôler l'utilisation du matériel de réclame envoyé de Suisse aux agences spéciales, faciliter l'organisation de manifestations (conférences, etc.) propres à faire connaître notre pays, tels sont les rôles principaux des postes consulaires dans le domaine du tourisme.

En matière de propagande, le succès de l'intervention consulaire dépend en bonne partie du savoir-faire du chef de poste et de ses collaborateurs, de l'intérêt qu'ils prennent eux-mêmes au développement des relations économiques entre la Suisse et leur arrondissement consulaire. Dans tous les cas, cependant, leur zèle doit être doublé de tact, leur initiative de prudence, s'ils ne veulent pas s'exposer à des reproches ou à des réclamations de la part de certains milieux économiques étrangers. La propagande, même économique, est une arme qu'il faut manier très adroitement, autrement elle peut se retourner contre ceux qui la manient.

Le règlement consulaire du 26 octobre 1923 ne renferme aucune disposition touchant la dite propagande. Faut-il en conclure qu'elle ne rentre pas dans les attributions normales de nos représentants consulaires? Nous ne le pensons pas. De même que pour la recherche des représentants de commerce, nous croyons pouvoir justifier l'activité des consulats dans le domaine de la propagande en nous fondant sur l'article 28 du règlement précité. Il nous est impossible d'imaginer, en effet, qu'on puisse contribuer sérieusement au développement des relations commerciales ou autres entre deux pays sans faire œuvre de propagande sous une forme ou sous une autre.

* * *

Les auteurs du règlement consulaire actuellement en vigueur semblent avoir voulu suppléer, par l'insertion d'un article de portée générale (art. 28) concernant les attributions des consuls en matière économique, aux lacunes qui pourraient se révéler, par la suite, dans les dispositions spéciales du dit règlement sur la même matière. Telle qu'elle est, la réglementation actuelle, sans être explicite en tous points, peut donc être qualifiée de complète : elle permet à nos représentants d'agir en matière économique dans la plus large mesure compatible avec les règles du droit des gens et des usages internationaux. Il ne nous paraît pas que des dispositions plus détaillées soient de nature à faciliter ou à augmenter l'action des consulats dans le domaine considéré.

CONCLUSION

Dans la deuxième partie de cet ouvrage, nous avons fait ressortir toutes les difficultés qu'eut à surmonter le Département politique fédéral pour opérer rationnellement la réorganisation qu'impliquait la mise en vigueur des règlements consulaires de 1919 et 1923. Du même coup, nous avons montré l'amplitude de la réforme qu'il fallut accomplir pour transformer l'appareil consulaire suisse en un organisme capable d'assurer, conjointement avec les missions diplomatiques de la Confédération, la protection de nos intérêts économiques à l'extérieur et de collaborer efficacement avec les institutions officielles et semi-officielles suisses d'expansion économique, à savoir : l'Office suisse d'expansion commerciale, à Zurich et à Lausanne, la Foire suisse d'échantillons, à Bâle, le Comptoir suisse des industries agricoles, à Lausanne, l'Office national suisse du tourisme, à Zurich, et le Service de publicité des chemins de fer fédéraux, à Berne.

En créant des consulats dans les principaux centres commerciaux du monde, en particulier dans les pays susceptibles encore d'un grand développement économique, en pourvoyant ces postes d'agents spécialement qualifiés, en installant les chancelleries dans des locaux en rapport, par leur situation et leur agencement, avec l'importance des intérêts à défendre, en coordonnant enfin l'activité des consulats par un service administratif central, le Département politique a doté notre petit pays d'un appareil consulaire que bien des Etats plus puissants pourraient lui envier.

Notre représentation consulaire se trouve-t-elle ainsi adaptée à la tâche importante qui lui incombe dans le domaine économique en général, commercial en particulier ? Les consulats de la Confédération sont-ils maintenant à même d'appuyer comme il conviendrait les efforts de nos exportateurs et, d'une façon générale, de tous ceux qui tentent de faire fructifier à l'étranger du capital ou du travail suisse au profit de notre économie nationale ? Nous aimerions

pouvoir répondre affirmativement, mais la bonne foi nous oblige à reconnaître que, si de sérieux progrès ont été réalisés, le but ne peut être considéré comme atteint. La cause en est que les agents recrutés au cours de ces dernières années n'ont pas encore acquis toute l'expérience voulue, que plusieurs postes importants n'ont pu être pourvus, jusqu'ici, du personnel approprié et que des lacunes subsistent dans le réseau consulaire qu'il n'a pas été possible de combler jusqu'à ce jour, faute de crédits ou parce que le statut juridique des étrangers dans certains Etats ne permettait pas à la Suisse d'y assurer la protection de ses nationaux par les moyens ordinaires. Mais, ce sont là des inconvénients ou des lacunes qui sont en voie de disparition. Le moment ne nous paraît plus très éloigné où la représentation consulaire suisse sera en mesure de rendre tous les services qu'on peut raisonnablement exiger d'elle.

* * *

Les sièges de Zurich et de Lausanne de l'Office suisse d'expansion commerciale sont particulièrement bien placés pour juger de l'activité de nos consulats dans le domaine commercial. Or, dans le rapport de cet office pour l'exercice 1928, figure l'appréciation suivante : « Quant aux sources, il y a lieu de mentionner en premier lieu les possibilités d'information toujours plus grandes qu'offrent à l'Office les rapports et communications variés des légations et consulats suisses, qui lui parviennent régulièrement par l'intermédiaire de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique et du Service consulaire du Département politique fédéral. »

On peut lire, d'ailleurs, dans le bulletin de décembre 1930 de la Société de Banque Suisse (p. 308) : « La défense des intérêts suisses à l'étranger a également nécessité un renforcement de notre représentation consulaire. Dans ce domaine, nous avons nettement l'impression que nous sommes encore au-dessous des nécessités de l'heure, malgré les progrès indéniables réalisés depuis une dizaine d'années. »

Nous citerons encore le jugement suivant, tiré du rapport annuel (p. 11) sur l'exercice 1931 du Directoire commercial de St-Gall : „Wir stellen zunächst fest, dass in der Nachkriegszeit in der Ausgestaltung und Förderung des Wirtschaftsdienstes der Gesandtschaften und Konsulate sowohl in Bezug auf die notwendige Vermehrung der Posten, als auch im Hinblick auf die Auswahl der in diesem Dienst zur Verwendung gelangenden Funktionäre, sehr beachtenswerte

Fortschritte erzielt worden sind. Diese erfreuliche Erscheinung ist zurückzuführen einerseits auf die durchaus zweckmässige Art und Weise und den praktischen Geist, mit welchem der Konsulardienst beim Eidg. Politischen Departement die ihm gestellte Aufgabe löst, und anderseits auf das nicht minder grosse Verständnis, welches die Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements der Angelegenheit entgegenbringt.

Le nombre va croissant des entreprises et des particuliers qui font appel au concours de nos consulats pour des affaires d'ordre économique, et ceux qui ont à se louer des services de ces offices sont, toute proportion gardée, bien plus nombreux actuellement qu'il y a cinq ou dix ans. Nous sommes convaincus que le jour n'est pas éloigné où les chefs d'entreprises qui, jusqu'ici, ont sous-estimé les services que les consulats sont en mesure de leur rendre, reviseront leur jugement, à l'instar de leurs concurrents d'autres pays, d'Allemagne en particulier ¹.

Nous ne nous dissimulons pas, certes, les défauts du système consulaire suisse actuel, car il n'en est pas exempt, tant s'en faut. Mais ce sont des défauts d'ordre interne, qui sont sans répercussions sérieuses sur le rendement effectif de notre représentation.

On ne pouvait subordonner des agents de carrière à des chefs de poste honoraires sans ouvrir la porte à certains conflits. Les premiers, forts de leur expérience administrative ou de connaissances spéciales, juridiques ou autres, se plient difficilement, parfois, à l'autorité d'un consul honoraire. Quant aux seconds, ils pèchent assez souvent, soit par excès, soit par défaut de confiance envers leurs collaborateurs principaux. Il faut, de part et d'autre, de la bonne volonté, de la compréhension, du tact, pour qu'un juste milieu soit tenu et qu'une collaboration harmonieuse et profitable s'établisse. Il est évident que les cas de mésintelligence entre consuls honoraires et subordonnés seront d'autant plus rares que les premiers seront recrutés parmi les Suisses de l'étranger ayant une situation plus élevée : Le vice-consul de carrière fera figure de subordonné vis-à-vis d'un consul chef d'une entreprise importante et homme du monde, cependant qu'un secrétaire de chancellerie apparaîtra souvent l'égal d'un consul honoraire de situation modeste.

¹ Voir „Exportförderung“, Veröffentlichung des Reichsverbandes der deutschen Industrie, Berlin 1928.

Le défaut que nous relevons ci-dessus est, nous le répétons, d'ordre interne ; il ne vicie nullement le système consulaire au même degré que les défauts que nous avons reconnus à l'ancienne organisation.

* * *

Pour augmenter la valeur de notre représentation, pour en accroître surtout l'action dans le domaine économique, on a préconisé, de divers côtés, l'institution de conseillers commerciaux (Handelsbeiräte) auprès des consulats², l'attribution à ces offices de secrétaires commerciaux spécialisés, voire la création d'une école consulaire centrale pour la formation des agents de carrière. A première vue, ces moyens peuvent paraître séduisants, mais un examen attentif ne laisse pas de montrer que, loin d'être utiles, ces innovations pourraient être préjudiciables au service ou entraîner des frais tout à fait disproportionnés avec leur utilité.

Les conseillers commerciaux, selon les promoteurs de leur institution, devraient être désignés au siège de chaque consulat, en nombre déterminé, par le représentant consulaire, d'entente avec les départements fédéraux compétents. Sous la présidence du consul, ils examineraient les problèmes économiques que posent les relations entre la Suisse et l'arrondissement consulaire. Ils assureraient ainsi la liaison qui paraît manquer entre les milieux économiques suisses et étrangers.

Nous croyons devoir faire observer qu'en fait des conseillers commerciaux existent déjà dans la plupart des colonies suisses. Il est rare, en effet, que nos consuls n'entrent pas périodiquement en contact avec les principaux industriels ou commerçants suisses établis au siège du consulat et qu'ils ne s'entretiennent pas avec eux des problèmes économiques qui les préoccupent. Ils ne se font pas faute de consulter l'un ou l'autre membre influent de la colonie ni même de prendre l'avis de collègues étrangers lorsqu'ils sont dans l'embarras. Et si ce n'est pas le chef de poste, c'est le vice-consul ou le chancelier qui s'emploie à recueillir des renseignements et des conseils auprès des notabilités de la colonie quand il s'agit de trancher une question importante. Grouper ces conseillers occasionnels et bénévoles en un collège régulier et obligatoire, ce serait diminuer l'autorité et le

² Entre autres M. Schmid-Ruedin, conseiller national, dans un article intitulé „Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz", paru dans la „Neue Zürcher Zeitung", no 1497, du 31 juillet 1930.

prestige du consul, le priver de l'indépendance dont il doit jouir pour pouvoir répondre de sa gestion envers le seul Conseil fédéral, comme le veulent les prescriptions existantes. Ce serait, en outre, créer une source de conflits entre consul et conseillers attitrés. Il suffit d'envisager le cas où le premier aurait à s'opposer à des manœuvres allant à fins contraires des instructions qu'il tient, instructions qui font passer les intérêts généraux suisses avant les intérêts particuliers des colonies. D'ailleurs, nombre de Suisses à l'étranger comptent parmi les concurrents les plus redoutables de nos industriels. En les excluant systématiquement, pour cette raison, des conseils commerciaux des consulats, on courrait le risque d'en faire des adversaires déclarés de nos institutions ou tout au moins de priver les colonies suisses de leur appui moral et pécuniaire. Et même si l'on faisait abstraction de cette catégorie de citoyens, un inconvénient très sérieux subsisterait, à savoir celui inhérent au choix des conseillers. Ou bien ceux-ci seraient désignés par le consul et les commerçants de la colonie non appelés à faire partie du conseil feraient grise mine au représentant officiel, ou bien ils seraient élus par la colonie et le consul se verrait en quelque sorte placé sous la tutelle de ses administrés. Dans les deux cas, la situation du représentant consulaire pourrait facilement devenir intenable. Le manque d'indépendance, qui fait en grande partie l'infériorité de l'agent honoraire vis-à-vis de l'agent de carrière, serait ainsi accru, en sorte que l'institution de conseils commerciaux auprès des consulats aurait pour effet, en définitive, d'accentuer encore le défaut principal qu'on reconnaît unanimement au système de représentation fondé sur l'emploi d'agents honoraires³.

Les critiques que nous formulons au sujet de l'institution des conseils commerciaux visent principalement les consulats honoraires.

³ Notre manière de voir est partagée notamment par le Directoire commercial de St-Gall, qui s'exprime comme il suit dans son rapport annuel pour 1931, p. 12—13: „Die Institution der sogen. Konsularbeiräte halten wir nicht für unbedingt notwendig. Wir messen ihr nicht nur eine sekundäre Bedeutung zu, sondern wir erblicken in ihr je nach personellen und örtlichen besondern Verhältnissen unter Umständen gewisse Gefahren und daraus sich ergebende Nachteile. Wir können uns den Fall denken, dass die Führung eines Konsulates durch einen solchen Konsularbeirat effektiv dem Konsul aus der Hand genommen würde, wodurch die Neutralität des Postens gefährdet wäre. Es scheint uns viel wichtiger zu sein, wenn die Herstellung des Kontaktes mit den massgebenden wirtschaftlichen Kreisen dem Postenchef in der ihm richtig scheinenden Form überlassen bleibt. Ergeben sich Unzukömmlichkeiten oder fühlbare Lücken, so wird man von Bern aus immer wieder zum Rechten sehen können.“

Les inconvénients relevés sont considérablement atténués s'il s'agit d'un poste dirigé par un agent de carrière, à la condition toutefois que celui-ci ait toute liberté dans le choix des conseillers. La constitution des colonies suisses variant sensiblement d'une région à une autre quant aux occupations professionnelles et à la situation sociale de leurs principaux membres, il ne serait guère indiqué d'obliger les chefs de poste de carrière à instituer un conseil commercial au siège de leur consulat. Il conviendrait de s'en remettre à eux du soin de juger, dans chaque cas particulier, de l'opportunité de pareille institution.

L'attribution de *s e c r é t a i r e s c o m m e r c i a u x* spécialisés aux consulats d'une certaine importance serait peut-être une mesure assez efficace, si les conséquences pécuniaires d'une telle innovation n'en annihilaient pas les avantages. Un secrétaire commercial capable entend faire payer ses services dans une mesure au moins égale à celle d'un vice-consul ou d'un consul de carrière. Ne serait-il pas préférable, dans ces conditions, d'augmenter le nombre de ces derniers agents, quitte à les recruter et à les former de telle façon qu'ils deviennent en fait des agents commerciaux? Il ne faut pas oublier qu'un poste consulaire n'est pas un bureau de vente, ni un stand d'exposition détaché de quelque foire d'échantillons. Il n'aurait que faire des services d'un spécialiste de telle ou telle industrie. L'agent du consulat chargé des affaires commerciales doit posséder avant tout le sens des affaires et connaître, outre la technique commerciale générale, les usages commerciaux particuliers au pays de résidence. La connaissance approfondie des marchandises est l'affaire du commerçant, du représentant de commerce, du commissionnaire. Aussi bien, la solution idéale nous paraît devoir être cherchée dans la collaboration de l'agent officiel avec les agents particuliers des exportateurs (voir IIIe partie, chap. IV, p. 99).

Quant à la création d'une *é c o l e c o n s u l a i r e* centrale, rattachée ou non au Département politique, nous n'en voyons nullement la nécessité. Les quelques agents qui sont recrutés annuellement ne suffiraient pas à constituer une classe, moins encore en raison du nombre que du fait qu'ils sont destinés à des emplois assez différents. Au demeurant, des études consulaires spéciales ne pourraient guère être instituées que pour les agents de grade supérieur ; or ce sont précisément ceux-là qui sont recrutés en plus petit nombre, un ou deux par année, en moyenne. Il ne saurait être question, dans ces

conditions, d'ériger une école spéciale à leur intention. Les connaissances juridiques et économiques exigées des aspirants au grade d'attaché consulaire peuvent s'acquérir dans toutes les universités suisses. Ces connaissances, au reste, ne forment qu'une partie des aptitudes et qualités qu'on aime à trouver chez le fonctionnaire consulaire ; les autres sont innées ou s'acquièrent dans la famille et sur les bancs de l'école primaire et secondaire. Pour le surplus, les stages que le futur attaché accomplit au Département et dans l'un ou l'autre consulat lui sont plus profitables que la plupart des cours qu'on pourrait instituer en sa faveur.

En résumé, ni l'institution de conseils commerciaux, ni celle de secrétaires commerciaux spécialisés, ni surtout la création d'une école consulaire ne nous paraissent propres à améliorer notre représentation. Cette amélioration ne peut guère être cherchée, à notre avis, que dans un recrutement toujours plus sévère du personnel consulaire, tant honoraire que de carrière, dans le choix judicieux du siège des consulats qui restent à créer, dans la suppression des postes devenus inutiles, dans une meilleure rétribution de certaines catégories d'agents et, peut-être, dans l'institution d'agences consulaires semblables à celles qu'utilisent avec succès certains Etats étrangers.

BIBLIOGRAPHIE

Sources officielles.

- Aktensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik.
Recueil officiel des pièces concernant le droit public de la Suisse (1814—1848).
Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse (1848—1874).
Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse (dès 1874).
Feuille fédérale de la Confédération suisse (de 1848 à nos jours).
Notes à l'usage des consulats en France, en Allemagne, en Italie, etc., rédigées par les légations suisses en ces divers pays.
Rapports de gestion du Conseil fédéral (Département politique et Département de l'Economie publique).
Bulletin consulaire, publié par le Département politique fédéral.
Suppléments Nos 12 et 12 bis, 13 et 15 au Bulletin consulaire, renfermant quatre études de M. le Dr. Carl Benziger, Chef du Service consulaire, sur les représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger et étrangères en Suisse, avec listes des représentants (dès 1798).
Instructions de la Division du commerce aux légations et consulats concernant les rapports économiques, en particulier circulaire no 5, du 15 décembre 1928.

Sources privées.

- Gutachten des Schweizerischen Handels- und Industrievereins über die Errichtung schweizerischer Berufskonsulate. Zürich 1886.
A. Onken, Die schweizerische Konsularfrage, Bern 1886.
R. Comtesse, Quelques considérations sur la représentation diplomatique et consulaire de la Suisse, La Chaux-de-Fonds 1895.
R. de Weck, La représentation diplomatique de la Suisse, Fribourg 1911.
C. Benziger, Unsere auswärtige Vertretung und ihre Kritiker, dans « Wissen und Leben », 1917 et 1918.
Comptes rendus des travaux des 1ère et 2ème Conférences pour l'expansion économique et la propagande suisse à l'étranger.
Rapports annuels de l'Office suisse d'expansion commerciale, Zurich et Lausanne.
Revue des sciences politiques, Paris, tome XLIII, p. 707 et ss.: La réforme consulaire en Suisse, en Angleterre et aux Etats-Unis.

Autres ouvrages consultés.

- A. Jacoby, Les institutions d'expansion commerciale, Neuchâtel 1918.
U. Hammarlôw, Der wirtschaftliche Informationsdienst der Exportstaaten, Bern 1927.
J. Kupitzky, Das aussenwirtschaftliche Informationswesen der Schweiz, Bern 1928.
Exportförderung, Veröffentlichung des Reichsverbandes der deutschen Industrie, Berlin 1928.
A. de Heyking, Les principes et la pratique des services consulaires, Paris 1928.
J. Donnadieu, Les consuls de France, Paris 1928.
W. Bleuler, Studium über Aussenhandel und Handelspolitik der Schweiz, Zürich 1929.
Dr. P. A. Feldscher, Ueber die Rechtsnatur des diplomatischen und konsularischen Schutzes, dans « Zeitschrift des bernischen Juristenvereins », 1930, vol. LXVI, p. 289.
A. Grendelmeier, Die staats- und völkerrechtliche Stellung der schweizerischen Konsuln im Auslande, Zürich 1931.
Divers ouvrages classiques de droit international public.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Introduction	1
 Première partie: L'organisation consulaire suisse jusqu'en 1919.	
Chapitre I. La naissance de notre représentation consulaire	9
Chapitre II. La réglementation	12
Chapitre III. Le système	18
Chapitre IV. La critique	21
Chapitre V. Tentatives de réformes	25
 Deuxième partie: L'organisation actuelle.	
Chapitre I. La réforme consulaire	31
Chapitre II. La nouvelle réglementation	34
Chapitre III. Le nouveau système	37
Chapitre IV. Le personnel — Considérations générales	45
Chapitre V. Les consuls honoraires	50
Chapitre VI. Les consuls de carrière	55
Chapitre VII. Le personnel de chancellerie	60
Chapitre VIII. La répartition des agents	66
Chapitre IX. Délégués — Correspondants — Avocats-conseils	71
Chapitre X. Le réseau consulaire	75
Chapitre XI. Le budget des consulats	81
 Troisième partie: Les attributions des consulats en matière de protection et d'expansion commerciales.	
Chapitre I. Considérations générales	87
Chapitre II. Le service d'information	90
Chapitre III. Le service du contentieux	94
Chapitre IV. Le service des représentations commerciales	98
Chapitre V. Le service de propagande économique	101
 Conclusion	 105
Bibliographie	113

